

สัมมนาวิชาการประจำปี 2553

BOT Symposium 2010

ความท้าทายของนโยบายการคลัง:

สู่ความยั่งยืนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว

Toward fiscal sustainability and long-term economic growth: what are the challenges ahead?

สุรจิต ลักษณะสุด พิสิทธิ์ พัวพันธ์ จารุพรรณ วาณิชนันท์กุล คราฤทธิ์ สิทธิกุล

อุทุมพร จิตสุทธิภากร และจงกล คำไล้

สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

กันยายน 2553

บทคัดย่อ

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

ในทศวรรษหน้ามีการคาดการณ์ว่ากลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียจะเป็นตัวจักรหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก เงินทุนไหลเข้าเพื่อการลงทุนและการแข่งขันทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียจึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งอาจเป็นทั้งโอกาสที่จะได้รับประโยชน์และปัจจัยเสี่ยงที่สร้างความผันผวนต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคด้วยเช่นกัน ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการดูแลให้เศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้ในระยะยาว สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและแข่งขันกับนานาประเทศได้ พร้อมกับแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างต่างๆ ที่อาจเป็นข้อจำกัดต่อการเจริญเติบโตในอนาคต

แม้ในปัจจุบันนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยยังอยู่ในระดับที่ไม่เป็นปัญหา แต่ความสามารถในการรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจ (shocks) ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องระมัดระวังในการบริหารการคลังในระยะต่อไป งานศึกษานี้ได้เสนอแนะนโยบายการคลังของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า 3 ข้อ คือ 1) เพิ่มการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคอีกร้อยละ 3.5 ของ GDP ต่อปี โดยต้องทำให้เกิดโครงการที่เป็นการร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP) อย่างเป็นรูปธรรมและส่งผลในทางปฏิบัติ 2) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายด้านสวัสดิการและจัดสรรให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำ และ 3) การปฏิรูปโครงสร้างภาษี ทั้งหมดนี้ ยี่งรเวลานานจะยิ่งสร้างภาระให้แก่คนรุ่นหลัง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ดร.บัณฑิต นิจราร คณาสาริต รังคสิริ คุณไพบูลย์ กิตติศรีกังวาน คุณสุชาติ สักการโกศล คุณเมธี สุภาพงษ์ ดร.ทิตนันท์ มัลลิกะมาส ดร.ทรงธรรม ปิ่นโต ดร.เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ คุณวุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล คุณคงขวัญ ตีลา และคุณสุธีรัตน์ จิระสกุล ที่ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กรมสรรพากร ทีมสถิติการคลัง ทีมวิเคราะห์การคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยที่ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลในการวิเคราะห์เป็นอย่างดี และขอขอบคุณสำหรับทุกกำลังใจที่ช่วยสนับสนุนให้งานวิจัยนี้สำเร็จลงด้วยดี

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
ความท้าทายของนโยบายการคลัง:
สู่ความยั่งยืนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว

ในทศวรรษหน้ามีการคาดการณ์ว่ากลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียจะเป็นหัวจักรหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก ซึ่งหลังวิกฤตการเงินโลกที่ผ่านมา เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียได้มีการฟื้นตัวอย่างน่าพอใจ เงินทุนไหลเข้าเพื่อการลงทุนและการแข่งขันทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียจึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งอาจเป็นทั้งโอกาสที่จะได้รับประโยชน์และปัจจัยเสี่ยงที่สร้างความผันผวนต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคด้วยเช่นกัน ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการดูแลให้เศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้ในระยะยาว สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและแข่งขันกับนานาประเทศได้พร้อมกับแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างต่างๆ ที่อาจเป็นข้อจำกัดต่อการเจริญเติบโตในอนาคต

ความท้าทายของนโยบายการคลังในทศวรรษหน้าก็คือ ประเทศไทยจะบริหารจัดการด้านการคลังอย่างไร เพื่อเตรียมความพร้อมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยที่บทบาทของนโยบายการคลังที่ควรให้ความสำคัญมี 2 ประการ คือ

1) **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน** ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญของประเทศไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า ผลการศึกษาในอดีตที่ผ่านมา มีข้อสรุปว่าการลงทุนของไทยในระยะต่อไปยังคงต้องเริ่มที่การลงทุนของภาครัฐ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ดีจะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจภาคเอกชน และเป็นตัวจักรสำคัญในการนำการลงทุนภาคเอกชน (crowding-in effect) เพื่อให้เศรษฐกิจไทยขับเคลื่อนไปได้ในระยะยาว

2) **การสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้** เพื่อรองรับการแข่งขันและความต้องการภายในประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องอาศัยการใช้จ่ายด้านสวัสดิการภาครัฐทั้งด้านการศึกษาและสาธารณสุขเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตของแรงงานและดูแลปัญหาความเหลื่อมล้ำที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ นอกเหนือจากต้นทุนงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการที่ต้องคำนึงถึงแล้ว ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและการใช้จ่ายให้ตรงจุดเป้าหมาย นับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันด้วย

จากการประมาณการของงานศึกษานี้พบว่า ในกรณีฐาน (baseline scenario) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP มีแนวโน้มสูงกว่าร้อยละ 60 ในบางช่วงเวลาจากปัญหาโครงสร้างด้านการคลังที่มีมาต่อเนื่องตั้งแต่อดีต ซึ่งอาจทำให้การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐในระยะต่อไปมีข้อจำกัดและส่งผลกระทบต่อความสามารถในการรองรับวิกฤตเศรษฐกิจในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัยด้านเศรษฐกิจโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงเร็วและมีความผันผวนมากขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้ข้อสมมติที่ให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าข้อสมมติในกรณีฐานร้อยละ 1 ตลอดช่วงการประมาณการ จะมีผลให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยหากจะให้

กลับสู่ระดับความยั่งยืนทางการคลังที่ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ร้อยละ 60 ในระยะต่อไป พบว่ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องเพิ่มรายได้หรือลดรายจ่ายเฉลี่ยร้อยละ 2.2 ของ GDP ต่อปี

สำหรับการลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐาน พบว่าเมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ กับค่ากลางของกลุ่มภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกแล้ว ประเทศไทยยังต้องพัฒนาในด้านนี้อีกมาก ไม่ว่าจะเป็นระบบไฟฟ้า ถนน รถไฟ รถไฟฟ้า โครงข่ายโทรศัพท์บ้าน โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ รวมถึงโครงข่ายอินเทอร์เน็ต โดยมีความต้องการเม็ดเงินลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐานเพิ่มอีกปีละประมาณร้อยละ 3.5 ของ GDP ซึ่งอาจเลือกลงทุนได้ใน 2 รูปแบบ คือ ลงทุนโดยรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจเอง หรือลงทุนในรูปแบบโครงการที่เป็นการร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP)

สำหรับด้านการใช้จ่ายสวัสดิการนั้น จากการประเมินข้อมูลและผลจากการศึกษาในอดีตพบว่า รายจ่ายภาครัฐด้านสวัสดิการทั้งการสาธารณสุขและการศึกษาของไทยไม่ได้แตกต่างจากประเทศในกลุ่มภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเท่าใดนัก แต่ปัญหาของการใช้จ่ายด้านสวัสดิการอยู่ที่ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและการจัดสรรให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

ในด้านการจัดทำงบประมาณเพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Consolidation) พบว่าการลดรายจ่ายของไทยค่อนข้างมีข้อจำกัด จากแนวโน้มรายจ่ายประจำที่มีภาระผูกพันที่มีสัดส่วนสูงและรายจ่ายด้านสวัสดิการที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้สูงอายุ ขณะที่ด้านรายได้ยังมีช่องทางที่จะเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บได้ จากการศึกษาแนวทางเพิ่มรายได้ภาครัฐโดยพิจารณาจากภาษีแต่ละประเภทและนำเสนอเป็นกรณีตัวอย่างการปฏิรูปภาษีในงานศึกษานี้ พบว่ารัฐบาลอาจสามารถเพิ่มรายได้ภาษีได้สูงสุดถึงร้อยละ 2.8 ของ GDP

แม้ในปัจจุบันหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยยังอยู่ในระดับที่ไม่เป็นปัญหา แต่ความสามารถในการรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจ (shocks) ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องระมัดระวังในการบริหารการคลังในระยะต่อไป งานศึกษานี้ได้เสนอแนะแนวนโยบายการคลังของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า 3 ข้อ คือ 1) เพิ่มการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคอีกร้อยละ 3.5 ของ GDP ต่อปี โดยต้องทำให้เกิดโครงการที่เป็นการร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP) อย่างเป็นรูปธรรมและส่งผลในทางปฏิบัติ 2) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายด้านสวัสดิการและจัดสรรให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำ โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มรายจ่ายสวัสดิการ และ 3) การปฏิรูปโครงสร้างภาษี

บทบาทของนโยบายการคลังทั้ง 3 ข้อ ยังเริ่มได้เร็ว ยิ่งเป็นผลดีกับประเทศไทย และ ยิ่งรอนานานจะยิ่งสร้างภาระให้แก่คนรุ่นหลัง

Executive Summary

Toward fiscal sustainability and long-term economic growth: what are the challenges ahead?

It is anticipated that, in the next decade, the major driving force behind the global economy would come from the Asian region. After the global financial crisis, Asian economies show strong recovery and economic dynamism. Capital inflows for investment and economic competition in Asia are expected to increase. These could create opportunities for the region's economy and risks that volatile capital flows can be destabilizing forces for the economic stability. Thailand must prepare itself to ensure long-term economic growth in order to meet the changing economic environment and remain competitive, as well as to address the structural issues that may create economic constraints in the future.

The new challenge of fiscal policy in the next decade is how to manage fiscal policy to support the Thai economy for long-term growth given that the two major roles of fiscal policy should be as follows:

1) *Infrastructure development* which will be crucial for Thailand in the next 10 years. Numerous studies have concluded that future investment still has to be initiated by the public sector. Having a good infrastructure system would help reduce the cost of doing business for the private sector and generate a "crowding-in" effect for private investment that would be critical for long-term growth for Thailand.

2) *Creating opportunities for income generation* to meet the challenges of higher international competition and increasing domestic demand in the future. This must depend on social welfare spending on education and public health. Social welfare programs should aim to enhance the productive capacity of Thai workers as well as to mitigate the income inequality that may arise from changing domestic and external economic environment. Social welfare policy is more than just adequate budget provision for the social sector, but the efficiency and targeted spending must also be emphasized.

From the research's fiscal projection, Thailand's public debt to GDP may increase in some years to above 60 percent of GDP under the baseline scenario due to structural problems in the fiscal sector that continue to be the problem since the past. This may lead to constraints in fiscal policy and implementation in the future and affect capacity to absorb unexpected shocks arising from the volatile global economy. Under this study, it is found that economic growth below the baseline scenario by 1.0 percent would lead to a sustained increase in public debt to GDP. In order to restore the level of public debt to GDP to 60 percent in the future, revenue increase or expenditure reduction must be achieved on average by 2.2 percent of GDP per year.

For the infrastructure investment, it is found that comparing Thailand's infrastructure with the average level within the Asia-Pacific group, the country still needs significant investment in electricity, road, railway, mass transit, land-line and cellular telecommunication networks, internet network totaling about 3.5 percent of GDP per annum. There are 2 approaches which can be undertaken: (1) investment by government and state-owned enterprises or (2) public-private partnership (PPP).

For social welfare spending, from the assessment in this study as well as previous studies, it is found that the level of expenditure on social welfare in Thailand is

not much different from other countries in the Asia-Pacific region, but the issue lies with the efficiency and targeting of social spending. However, one notable exception is public health sector which is widely accessible.

On fiscal consolidation front, it is found that room for public expenditure reduction is quite limited given the large current expenditure with significant obligation as well as an increasing trend of social welfare spending in line with the aging population. This study examines increasing fiscal revenue with tax reform which indicates that tax reform as highlighted by the study can potentially increase revenue by 2.8 percent of GDP.

Although Thailand's public debt to GDP may not be a major issue at present, the capacity of the fiscal sector to absorb unexpected economic shocks should be carefully examined going forward. This study has made specific policy recommendations for fiscal policy for the next decade as follows: (1) increase investment in infrastructure by 3.5 percent of GDP per year with greater support and implementation through public-private partnership initiatives (2) social welfare spending should be more efficient and better targeted to reduce social inequality without a need for increasing social welfare expenditures and (3) reform of tax policy. All of these recommendations should soon be implemented as further delay would create more burden for the future generations.

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ	1
2. โครงสร้างทางการคลังปัจจุบันของไทยและแนวโน้ม	3
2.1 โครงสร้างทางการคลังปัจจุบัน.....	3
2.2 แนวโน้มโครงสร้างทางการคลังไทยในอนาคต	6
Box1: ภาวะเพิ่มเติมจากกิจกรรมกึ่งการคลัง.....	13
3. เจาะลึกความเป็นไปได้ในการเพิ่มรายได้ภาษี	15
3.1 วิเคราะห์แนวทางการเพิ่มรายได้ภาษีในภาพรวม.....	15
3.2 วิเคราะห์แนวทางการเพิ่มรายได้ภาษี รายประเภทภาษี	16
3.2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	16
3.2.2 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	19
3.2.3 ภาษีเงินได้นิติบุคคล	27
3.2.4 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.....	32
4. บทบาทนโยบายการคลังในทศวรรษหน้า.....	36
4.1 ความสามารถในการรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจ	36
4.2 การเพิ่มการลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐาน.....	37
Box2: ความเป็นไปได้ในการลงทุนร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (PPP)	41
4.3 การส่งเสริมการใช้จ่ายด้านสวัสดิการเพื่อสร้างโอกาสและรายได้	43
4.3.1 ใช้จ่ายด้านการศึกษา	44
4.3.2 ใช้จ่ายด้านสาธารณสุข	47
4.3.3 ใช้จ่ายสวัสดิการด้านอื่นๆ	50
Box3: ประสบการณ์ต่างประเทศของระบบสวัสดิการสังคม.....	54
4.4 สรุปความสามารถในการลดรายจ่ายและ/หรือเพิ่มรายได้ เพื่อรักษา ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Consolidation).....	57
Box4: กรณีศึกษา Fiscal Consolidation ของต่างประเทศ	59
5. บทสรุป.....	60
เอกสารอ้างอิง.....	63

สารบัญตาราง

ตาราง 1	สัดส่วนรายจ่ายผูกพันต้องประมาณ	5
ตาราง 2	การขยายตัวของรายได้ รายจ่าย และ GDP เหนี่ยต่อปี (ร้อยละ).....	6
ตาราง 3	ผลการประมาณการรายได้จากสมการในรูปแบบ dlog.....	8
ตาราง 4	โครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ ครม. อนุมัติแล้วและอยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติ.....	9
ตาราง 5	ภาระเพิ่มเติมจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง.....	13
ตาราง 6	มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนตั้งแต่ 1 ส.ค. 2551 – 31 ธ.ค. 2553	14
ตาราง 7	ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี 2542-2546.....	15
ตาราง 8	การประเมินการสูญเสียภาษีรายได้จาก การยกเว้นภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา 150,000 บาทแรก.....	21
ตาราง 9	การจำแนกประเภทของค่าลดหย่อน	22
ตาราง 10	การประเมินการสูญเสียภาษีรายได้จากค่าลดหย่อนบางประเภท.....	22
ตาราง 11	เกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีเงินได้มีหน้าที่ต้อง ยื่นแบบฯเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	24
ตาราง 12	อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....	24
ตาราง 13	ทางเลือกในการเพิ่มค่าลดหย่อน ส่วนตัว คู่สมรส และบุตร.....	26
ตาราง 14	แสดงตัวอย่างอัตราภาษีใหม่สำหรับครอบครัว เทียบกับอัตราภาษีทั่วไป.....	26
ตาราง 15	แสดงระดับการเข้าถึงแหล่งทุนกับความถูกต้องของบการเงิน	28
ตาราง 16	แสดงรายละเอียด บริษัทในและนอกตลาดทุน จำแนกบริษัทที่จ่ายและไม่จ่ายภาษี.....	28
ตาราง 17	เปรียบเทียบโครงสร้างภาระภาษี (สัดส่วนภาษีต่อยอดขาย) บริษัทในและ นอกตลาดทุนเฉพาะบริษัทที่จ่ายภาษี ตั้งแต่ปี 2542 -2551	29
ตาราง 18	สัดส่วนภาระภาษีต่อยอดขาย จำแนกตามประเภท ขนาด และประเภท ภาคอุตสาหกรรมของบริษัทนอกตลาดหลักทรัพย์ ปี 2551	30
ตาราง 19	อัตราภาษีแบบก้าวหน้านิติบุคคลวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม :ทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่เกิน 5 ล้านบาท	31
ตาราง 20	การลดหย่อนอัตราภาษีนิติบุคคลในตลาดหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ใหม่.....	31
ตาราง 21	แสดงอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศในอาเซียน.....	32
ตาราง 22	รายได้จัดเก็บจากฐานทรัพย์สินเชิงเปรียบเทียบ ปี 2551	33
ตาราง 23	สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมของท้องถิ่น (ร้อยละ).....	33
ตาราง 24	เปรียบเทียบรายได้ อปท. กรณีภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	35
ตาราง 25	ความจำเป็นในการลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้ (ร้อยละต่อ GDP).....	37
ตาราง 26	สัดส่วนการลงทุนภาครัฐต่อ GDP (ร้อยละต่อ GDP)	39

ตาราง 27	วงเงินลงทุนที่ต้องการเมื่อเทียบกับค่ากลางของกลุ่มประเทศเอเชีย-แปซิฟิก	40
ตาราง 28	โครงการ PPP ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555.....	42
ตาราง 29	งบประมาณกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา.....	45
ตาราง 30	งบประมาณด้านการศึกษา.....	45
ตาราง 31	ผลการเบิกจ่ายโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553	51
ตาราง 32	การเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ จำแนก คนจนและคนไม่จน.....	52
ตาราง 33	ภาวะการลงทุนด้านสวัสดิการสังคมโดยรัฐ	53
ตาราง 34	แสดงรายได้ภาษีที่มีโอกาสเพิ่มขึ้นหากมีการปฏิรูปภาษีประเภทต่างๆ.....	57
ตาราง 35	มาตรการลดการขาดดุลของกลุ่มสหภาพยุโรป	59

สารบัญรูป

รูป 1	สัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP และรายได้ต่อหัวของประชากรไทย ปี 2535 – 2552	3
รูป 2	โครงสร้างรายได้ ปี 2544 และ 2552	4
รูป 3	โครงสร้างงบประมาณรายจ่าย	5
รูป 4	การคาดการณ์ประชากรของประเทศไทย	7
รูป 5	ประมาณการรายได้ รายจ่าย ดุลงบประมาณ และหนี้สาธารณะต่อ GDP กรณีฐาน.....	11
รูป 6	ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ปี 2536-2552	17
รูป 7	เปรียบเทียบศักยภาพการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้จริง	17
รูป 8	แสดงอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของแต่ละประเทศ	18
รูป 9	อัตราภาษีที่แท้จริง(effective tax rate)ของภาษี เงินได้บุคคลธรรมดา.....	20
รูป 10	พัฒนาการ ค่าลดหย่อนและการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	20
รูป 11	แสดงโครงสร้างจำนวนผู้ยื่นแบบเสียภาษีกับโครงสร้างกำลังแรงงาน	23
รูป 12	แสดงจำนวนบริษัทจ่ายและไม่จ่ายภาษี ตั้งแต่ 2542 -2551	27
รูป 13	หนี้สาธารณะต่อ GDP ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ.....	36
รูป 14	เงินคงคลัง ณ สิ้นเดือน.....	36
รูป 15	ความสามารถในการรองรับวิกฤตเศรษฐกิจ.....	37
รูป 16	อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทย.....	38
รูป 17	อันดับความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ	38
รูป 18	การจัดอันดับโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์.....	39
รูป 19	รายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษาต่อ GDP และการประเมินคุณภาพการศึกษาของไทย เทียบกับประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก	46

รูป 20	สัดส่วนคนที่เข้าเรียนระดับมัธยมของไทยเทียบกับประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก.....	46
รูป 21	งบประมาณอุดหนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	47
รูป 22	งบประมาณอุดหนุนกองทุนประกันสังคม.....	48
รูป 23	งบประมาณด้านค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ.....	49
รูป 24	รายจ่ายภาครัฐด้านสาธารณสุขต่อ GDP และอายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทย เทียบกับประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก.....	49
รูป 25	งบประมาณด้านเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ.....	50
รูป 26	แสดงระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP กรณีที่รัฐลงทุนเพิ่มเติมเพดาน และมีโครงการ PPP ร้อยละ 2.5 ของ GDP.....	61
รูป 27	การบริหารจัดการด้านการคลังในทศวรรษหน้า	62

1. บทนำ

ในทศวรรษหน้ามีการคาดการณ์ว่ากลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียจะฟื้นตัวได้เร็วกว่ากลุ่มประเทศ G3 และจะเป็นหัวจักรหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก ซึ่งหลังวิกฤตการเงินโลกที่ผ่านมาเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมหลักยังต้องพะวงอยู่กับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาหนี้สาธารณะ ขณะที่เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียมีการฟื้นตัวอย่างน่าพอใจ ส่งผลให้เป็นแหล่งดึงดูดเงินทุนไหลเข้าเพื่อการลงทุน และการแข่งขันทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียจะเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งอาจเป็นทั้งโอกาสที่จะได้รับประโยชน์และปัจจัยเสี่ยงที่สร้างความผันผวนต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคด้วยเช่นกัน ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการดูแลการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อให้ประเทศไทยได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่และสามารถแข่งขันกับนานาประเทศ พร้อมกับดูแลปัญหาที่อาจเป็นข้อจำกัดในอนาคต เช่น ปัญหาโครงสร้างประชากรที่ประเทศไทยจะมีจำนวนผู้สูงอายุถึงร้อยละ 25 ของจำนวนประชากรในอีก 20 ปีข้างหน้า

แม้ในปัจจุบันหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยยังอยู่ระดับที่ไม่เป็นปัญหา แต่ความสามารถในการรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจ (shocks) ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องระมัดระวังในการบริหารการคลังในระยะต่อไป จากแนวโน้มรายจ่ายประจำที่มีภาระผูกพันในสัดส่วนสูง แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้สูงอายุ และการจัดเก็บรายได้ที่ยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำแม้รายได้ต่อหัวของคนไทยจะสูงขึ้น ความท้าทายของนโยบายการคลังในทศวรรษหน้า คือ จะบริหารจัดการด้านการคลังอย่างไรภายใต้โครงสร้างทางการคลังที่มีข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น ที่จะสนับสนุนการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานและสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้และลดความเหลื่อมล้ำที่อาจเกิดขึ้นจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับประเทศไทยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยที่บทบาทของนโยบายการคลังที่ควรให้ความสำคัญมี 2 ประการ คือ

1) *การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน* ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญของประเทศไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า ผลการศึกษาในอดีตที่ผ่านมา มีข้อสรุปว่าการลงทุนของไทยในระยะต่อไปยังคงต้องเริ่มที่การลงทุนของภาครัฐ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ดีจะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจภาคเอกชน และเป็นตัวจักรสำคัญในการนำการลงทุนภาคเอกชน (crowding-in effect) เพื่อให้เศรษฐกิจไทยขับเคลื่อนไปได้ในระยะยาว

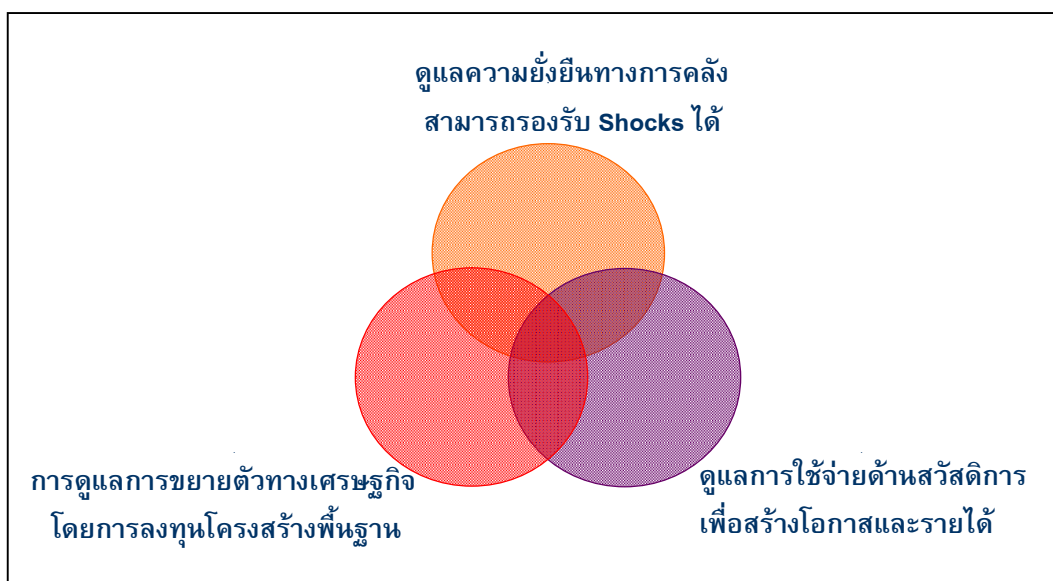
2) *การสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้* เพื่อรองรับการแข่งขันและความต้องการภายในประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องอาศัยการใช้จ่ายด้านสวัสดิการภาครัฐทั้งด้านการศึกษาและสาธารณสุขเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตของแรงงานและดูแลปัญหาความเหลื่อมล้ำที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ นอกเหนือจากด้านงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการที่ต้อง

คำนึงถึงแล้ว ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและการใช้จ่ายให้ตรงจุดเป้าหมาย นับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันด้วย

งานศึกษานี้จึงได้พยายามศึกษาและเสนอแนะแนวนโยบายการคลังของไทยในทศวรรษหน้าภายใต้เป้าหมายที่จะขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระยะยาว ดูแลคนไทยให้ได้รับสวัสดิการเพื่อสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้และดูแลความยั่งยืนทางการคลัง ที่ทำให้ประเทศไทยสามารถดักดวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงภาวะแวดล้อมของเศรษฐกิจโลกให้ได้มากที่สุดและพัฒนาาระบบสวัสดิการสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างยั่งยืน โดยงานศึกษาจะมุ่งหาคำตอบในแนวนโยบายการคลังของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า มุ่งตอบคำถามที่สำคัญ 3 ข้อ คือ

1. นโยบายการคลังกับความสามารถในการรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจ
2. บทบาทของนโยบายการคลังในการเพิ่มการลงทุนสาธารณูปโภคพื้นฐาน ควรเป็นอย่างไร
3. บทบาทของนโยบายการคลัง ในการสร้างโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ควรเป็นอย่างไร

ทั้งนี้ การศึกษาจะเริ่มพิจารณาจากปัญหาเชิงโครงสร้างทางการคลังของไทยในอดีต ปัจจุบันและอนาคต จากนั้นจะทำการวิเคราะห์แนวทางในการหารายได้เพิ่มเติมจากการปฏิรูปภาษี วิเคราะห์บทบาทของนโยบายการคลังเพื่อตอบคำถาม 3 ข้อข้างต้น และส่วนสุดท้ายจะนำเสนอบทสรุปแนวทางสู่ความยั่งยืนทางการคลังและการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว



2. โครงสร้างทางการคลังปัจจุบันของไทยและแนวโน้ม

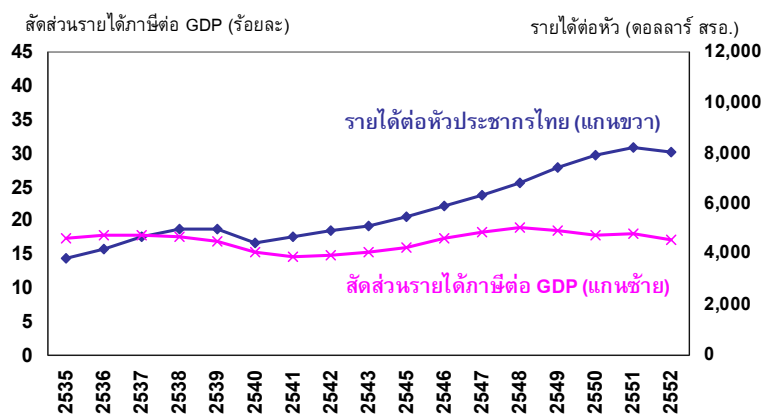
2.1 โครงสร้างทางการคลังในปัจจุบัน

จากการศึกษาโครงสร้างทางการคลังของทรงธรรม บุณยวรรณ และฐิติมา (2550) พบว่า ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างทางการคลังเป็นตัวแปรสำคัญต่อความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต โดยโครงสร้างรายได้รัฐบาลมีผลต่อการจัดเก็บภาษีจากการลดหย่อนภาษี การพึ่งพิงภาษีที่มีความผันผวนทางเศรษฐกิจสูงและการเปิดเสรีทางการค้า ทำให้โครงสร้างรายได้ไม่เอื้อต่อโครงสร้างรายจ่ายที่ขยายตัวขึ้นตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับรายจ่ายเพื่อการบริการสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น

จนถึงปัจจุบัน ปัญหาโครงสร้างทางการคลังข้างต้น ยังคงเป็นข้อจำกัดของการจัดเก็บรายได้และรายจ่ายของไทย ซึ่งปัญหาเชิงโครงสร้างทางการคลังที่ยังปรากฏอยู่ในปัจจุบันมีหลายประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

- จากการศึกษาสัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP กับรายได้ต่อหัว (GDP per capita) ตั้งแต่ปี 2535 - 2552 พบว่าความสามารถในการหารายได้ต่อจำนวนประชากรของไทย (GDP per capita) เพิ่มสูงขึ้นในขณะที่การจัดเก็บรายได้ภาษีของไทยยังคงต่ำ และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ในปี 2550 ประเทศไทยยังจัดเก็บรายได้จากภาษีได้ค่อนข้างน้อยเพียงร้อยละ 17.2 ของ GDP ขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ จัดเก็บภาษีได้มากกว่าเฉลี่ยร้อยละ 26.7 ของ GDP

รูป 1 สัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP และรายได้ต่อหัวของประชากรไทย ปี 2535 - 2552

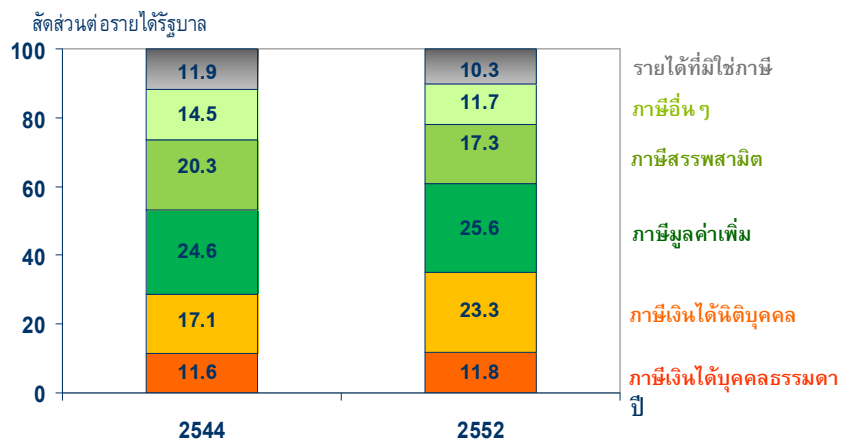


ที่มา: World Bank Database และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

- โครงสร้างรายได้รัฐบาลของไทยพึ่งพิงภาษีที่มีความผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจค่อนข้างมากโดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีสัดส่วนรวมกันในปี 2552 ถึงร้อยละ 48.9 ของรายได้ทั้งหมด และสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากปี 2544 ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 41.7 ของรายได้ทั้งหมด สัดส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวสะท้อนว่ารายได้รัฐบาลมีความผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจมากขึ้น และอาจได้รับผลกระทบทางลบเมื่อเศรษฐกิจประสบกับ

วิกฤตเศรษฐกิจโลก ยกตัวอย่างเช่นในช่วงปี 2551-2552 การจัดเก็บรายได้ภาษีลดลงอย่างมากทั้งจากการลดหย่อนภาษีและการพึ่งพิงภาษีที่มีความผันผวนสูงตามภาวะเศรษฐกิจ ขณะที่รายจ่ายไม่สามารถปรับลดได้เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายผูกพันจำนวนมาก ทำให้ขาดดุลมากกว่าที่คาดไว้และมีงบประมาณไม่เพียงพอในเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจแม้จะใช้นโยบายขาดดุลเต็มเปดานตามกฎหมายแล้ว¹ จึงจำเป็นต้องออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เพื่อชดเชยการขาดดุล 50,000 ล้านบาท และใช้กระตุ้นเศรษฐกิจอีก 350,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการสร้างภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจนเป็นที่น่ากังวลอย่างมากในช่วงที่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจยังไม่มีความแน่นอน

รูป 2 โครงสร้างรายได้ ปี 2544 และ 2552



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

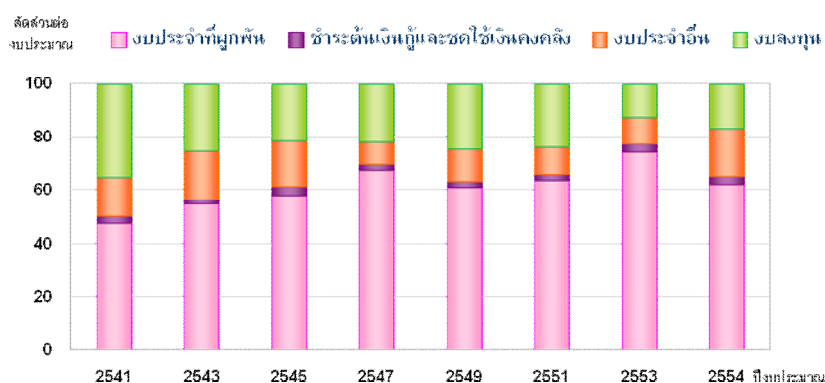
อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงกันว่าประเทศไทยควรจะพึ่งพิงภาษีทางอ้อมหรือภาษีทางตรงมากกว่ากัน² โดยการศึกษาของทรงธรรม บุญยวรรณ และจิตติมา (2550) ที่พบว่าไทยพึ่งพิงภาษีทางอ้อมมากเกินไป ทำให้รายได้รัฐผันผวนตามราคาสินค้าในประเทศมาก ขณะที่จากการศึกษา Burgess and Stern (1993) Emran and Stiglitz, Gordon and Li (2005) พบว่า โครงสร้างภาษีที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาควรเป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งจัดเก็บจากมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนา ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้จากภาคเกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลจึงมีความเป็นไปได้ต่ำ และภาษีเงินได้นิติบุคคลก็จัดเก็บได้น้อย เนื่องจากมีธุรกิจที่ไม่ได้ผ่านสถาบันการเงินจำนวนมาก (Informal Economy) รวมทั้งจากการศึกษาของ EU Commission (2008) พบว่า ภาษีทางอ้อมส่งผลลบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจน้อยกว่าภาษีทางตรง เนื่องจากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราสูงจะมีผลให้แรงจูงใจในการทำงานของแรงงานและธุรกิจลดน้อยลง

¹ ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบเพิ่มเติม รวมกับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้

² ภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีการค้าระหว่างประเทศ ภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้นิติบุคคล

- ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา รายจ่ายงบประมาณที่เป็นภาระผูกพันต่างๆ เพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการขยายสวัสดิการต่างๆ ตามนโยบายสังคมสวัสดิการ เช่น เบี้ยผู้สูงอายุ การสมทบกองทุนประกันสังคม การสนับสนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้งบประมาณมีสัดส่วนสูงขึ้น ขณะที่งบลงทุนมีสัดส่วนลดน้อยลงไปเป็นลำดับ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

รูป 3 โครงสร้างงบประมาณรายจ่าย



ที่มา: เอกสารงบประมาณปี 2541 -2554

ตาราง 1 สัดส่วนรายจ่ายผูกพันต่องบประมาณ

	สัดส่วนรายจ่ายต่องบประมาณ (ร้อยละ)	
	2541	2554
เงินเดือนและค่าจ้าง	32.6	29.7
เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	4.8	4.0
ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ	0.9	3.0
ภาระดอกเบี้ยและต้นเงินกู้	4.8	10.2
เงินอุดหนุน อาทิ กองทุนประกันสังคม องค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) เบี้ยผู้สูงอายุ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	4.5	15.5
รวม	47.6	62.4
(พันล้านบาท)	409	1,292

ที่มา: เอกสารงบประมาณปี 2541 และ ปี 2554

- ในช่วงปี 2550-2554 การขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากกว่าการขยายตัวของความสามารถในการจัดเก็บรายได้ถึง 2 เท่า โดยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.8 ต่อปี ขณะที่รายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.2 ต่อปี ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของรายจ่ายด้านสวัสดิการและการศึกษาซึ่งมีสัดส่วนรวมกันถึงร้อยละ 45 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งเพิ่มขึ้นทั้งจากคนเข้ามาใช้สิทธิ์เพิ่มขึ้น (eligibility) เช่น จำนวนแรงงานที่เข้าสู่ระบบสังคมเพิ่มขึ้น ทำให้ภาระที่รัฐต้องสมทบเพิ่มขึ้น และนโยบายขยาย

สิทธิ์ (generosity) เช่น การเพิ่มสวัสดิการเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนจากเดิมที่เลือกเฉพาะผู้ที่สมควรจะได้รับ

ตาราง 2 การขยายตัวของรายได้ รายจ่าย และ GDP เฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)

	2540-2549	2550-2554
งบประมาณรายจ่าย	4.9	8.8
- รายจ่ายด้านสวัสดิการ ^{1/}	7.0	12.5
- รายจ่ายด้านการศึกษา	5.8	11.3
- รายจ่ายด้านอื่น ๆ ^{2/} (ไม่รวมการชำระคืนเงินกู้และชดใช้เงินคงคลัง)	4.5	6.6
รายได้รัฐบาลสุทธิ	4.7	4.2
Nominal GDP	6.3	6.5

หมายเหตุ: ^{1/} รายจ่ายด้านสวัสดิการ หมายถึงรายจ่ายหมวดการสาธารณสุข รายจ่ายหมวดสังคมสงเคราะห์ และรายจ่ายหมวดการเคหะและชุมชน รวมถึงค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ

^{2/} รายจ่ายด้านอื่น ๆ ได้แก่ รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ การบริหารทั่วไป การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การสิ่งแวดล้อม การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ

ความไม่สมดุลระหว่างรายได้และรายจ่ายดังกล่าว ทำให้ต้องใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง และนอกจากการขาดดุลงบประมาณแล้ว ยังมีใช้เงินนอกงบประมาณจากการกู้เงินเพิ่มเติมตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ซึ่งทำให้ภาระหนี้สาธารณะยิ่งเพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีปัญหาความยั่งยืนทางการคลัง แต่ปัญหาโครงสร้างทางการคลังข้างต้นเป็นประเด็นสำคัญที่จะสะท้อนว่าการดำเนินนโยบายการคลังในระยะต่อไปอาจเป็นข้อจำกัดในการรองรับวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ในอนาคต

2.2 แนวโน้มโครงสร้างทางการคลังไทยในอนาคต

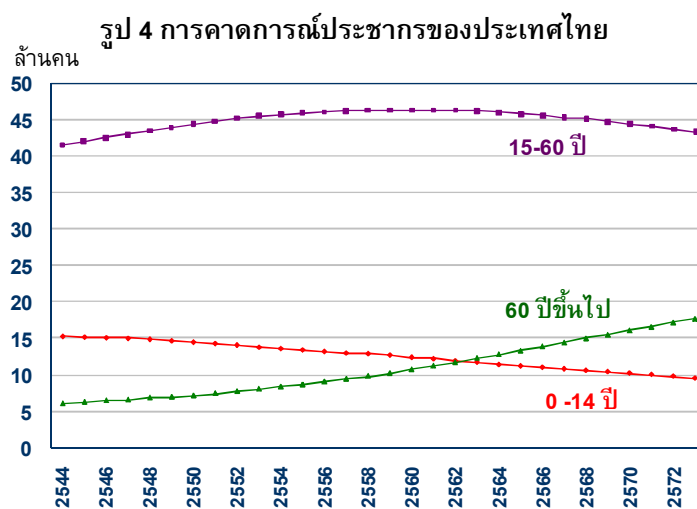
กรอบในการวิเคราะห์แนวโน้มโครงสร้างทางการคลังของไทยจะประมาณการด้านรายได้และด้านรายจ่าย ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงขนาดการขาดดุลงบประมาณ สะท้อนฐานะการคลังและภาระหนี้สาธารณะในอนาคต โดยมีข้อสมมติ ดังนี้

● ตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค

- การขยายตัวทางเศรษฐกิจตามระดับศักยภาพ (Potential GDP growth) ร้อยละ 4.5 ต่อปี

- อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 โดยในระยะยาว อัตราเงินเฟ้อทั่วไปควรจะโน้มเข้าหาอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม จากสถิติที่ผ่านมา อัตราเงินเฟ้อทั่วไปมักจะสูงกว่าค่ากลางของเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานซึ่งปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 1.75

● **ตัวแปรทางสังคม** ได้แก่ โครงสร้างประชากร จากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย 2543-2573 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า อีก 20 ปีข้างหน้า จำนวนประชากรผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จะมีจำนวนเพิ่มขึ้น 2.2 เท่า ขณะที่จำนวนประชากรวัยแรงงาน (อายุ 15-60 ปี) จะมีแนวโน้มลดลง และจำนวนประชากรวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) จะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 70 ของจำนวนประชากรวัยเด็กในปัจจุบัน ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างรายได้และรายจ่ายภาครัฐ ด้านรายได้จะจัดเก็บได้น้อยลงจากประชากรวัยแรงงานที่ลดลงแต่จะถูกชดเชยด้วยศักยภาพการผลิต (Productivity) ของแรงงานที่สูงขึ้น ขณะที่ภาระการใช้จ่ายของภาครัฐด้านสวัสดิการมีแนวโน้มสูงขึ้นจากค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและการดูแลผู้สูงอายุในอนาคต



ที่มา: การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย, สศช. ,2550

● **ด้านรายได้** ประเมินการการจัดเก็บรายได้เป็นรายภาษีจากสมการแบบ Ordinary Least Square โดยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะขึ้นกับกำลังแรงงานซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างประชากร และศักยภาพการผลิต (Productivity) ซึ่งควรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพื่อให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปตามระดับศักยภาพ ขณะที่ภาษีและรายได้อื่นๆ ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และรายได้ทั้งภาษีและมีใช้ภาษีอื่นๆ จะขึ้นกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิตและรายได้ทั้งภาษีและมีใช้ภาษีอื่นๆ จะใช้ช่วงการประมาณการที่น้อยกว่าภาษีรายการอื่นเนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีค่อนข้างมาก จากการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อลดพฤติกรรมกรใช้จ่ายในสินค้าทำลายสุขภาพ อาทิ สุรา ยาสูบ และการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันและรถยนต์เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคให้ใช้สินค้าที่ประหยัดพลังงานมากขึ้น รวมทั้งการปรับอัตราภาษีนำเข้าและส่งออกที่มีแนวโน้มลดลงตามการเปิดเสรีทางการค้า

ตาราง 3 ผลการประมาณการรายได้จากสมการในรูปแบบ dlog

	PIT	CIT	VAT	Excise	Other Rev.
RPro(-1)	1.73 (3.18)***				
Labor(-1)	2.16 (4.43)***				
NGDP		1.62 (3.58)***	0.87 (2.84)**	0.66 (2.65)**	0.62 (2.07)*
ช่วงเวลาที่ใช้	2534-2552	2534-2552	2534-2552	2538-2552	2538-2552

หมายเหตุ: *, **, *** ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90, 95 และ 99 ตามลำดับ

PIT = ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax)

CIT = ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax)

VAT = ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax)

Excise = ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax)

Other Rev. = ภาษี และรายได้รัฐอื่นๆ ที่มีใช้ PIT CIT VAT และ Excise

RPro. = ศักยภาพการผลิตของแรงงานที่แท้จริง (Real Productivity)

Labor = กำลังแรงงาน (Labor Force)

NGDP = ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น ณ ราคาปีปัจจุบัน (Nominal Gross Domestic Product)

ผลการประมาณการรายได้ภาครัฐจากสมการดังกล่าว เมื่อนำมาคำนวณหา Buoyancy³ ของรายได้จัดเก็บทั้งหมดจะได้ค่าอยู่ระหว่าง 1.0 - 1.3

● ด้านรายจ่าย ประมาณการโดยมีข้อสมมติตามประเภทรายจ่าย ดังนี้

- รายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.5 ต่อปี และปรับโครงสร้างเงินเดือนอีกร้อยละ 4 ทุก 5 ปี ซึ่งเมื่อคำนวณค่าเฉลี่ยของอัตราการเพิ่มเงินเดือนต่อปีแล้ว จะใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยในช่วงปี 2540-2552 ที่ขยายตัวร้อยละ 6.9 ต่อปี

- รายจ่ายหมวดซื้อสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.0 ต่อปี เท่ากับค่าเฉลี่ยในช่วงปี 2540-2552

- รายจ่ายเงินอุดหนุน เพื่อให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 26.2 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2554 ตามเอกสารงบประมาณ และเพิ่มขึ้นทุกปีร้อยละ 0.1 ต่อปี ตามการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

- รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ร้อยละ 3 ของงบประมาณ

³ Buoyancy คืออัตราการขยายตัวของการจัดเก็บรายได้ภาครัฐต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

- อัตราดอกเบี้ย เท่ากับผลตอบแทนพันธบัตรระยะ 10 ปี
- รายจ่ายลงทุน เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปีในรูป real term เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ซึ่งจะทำให้สัดส่วนรายจ่ายลงทุนอยู่ที่ร้อยละ 18 – 20 ของงบประมาณในแต่ละปี และครอบคลุมโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วและอยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติทั้งหมด ซึ่งใช้แหล่งเงินจากงบประมาณประมาณร้อยละ 30 ของวงเงินลงทุนทั้งหมด

ตาราง 4 โครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ ครม. อนุมัติแล้วและอยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติ

หน่วย: ล้านบาท

สาขา	วงเงินลงทุน	สะสมถึงปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	รวม
ขนส่ง	1,063,324	186,559	44,467	97,074	155,868	183,770	129,500	86,982	884,220
ทางบก	795,873	105,191	30,040	82,732	118,332	136,714	101,953	58,808	633,769
-ระบบราง	216,238	33,721	1,094	25,270	44,515	59,567	37,631	14,440	216,238
-ระบบรถไฟฟ้า	296,419	6,165	12,574	47,373	60,507	63,770	57,965	38,011	286,366
-ถนน	283,216	65,304	16,372	10,088	13,310	13,377	6,357	6,357	131,166
ทางน้ำ	15,899	425	455	1,570	2,963	1,623	1,623	1,623	10,283
ทางอากาศ	251,553	80,943	13,972	12,773	34,572	45,432	25,924	26,550	240,168
พลังงาน	261,717	10,062	11,918	24,183	50,120	64,924	45,012	33,573	239,792
สื่อสาร	52,627	-	12,943	20,442	12,772	3,378	1,591	1,413	52,540
สาธารณูปการ	8,696	-	1,458	1,611	1,881	2,635	1,111	-	8,696
การจัดการทรัพยากรน้ำ	61,909	22,391	2,659	5,937	10,590	7,742	4,451	3,560	57,332
รวมทั้งสิ้น	1,448,273	219,013	73,446	149,248	231,231	262,450	181,666	125,528	1,242,580

ที่มา: เอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ

- รายจ่ายด้านสวัสดิการ ได้แยกการประมาณการรายจ่ายด้านสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงตามโครงสร้างประชากร ดังนี้
 - กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ งบประมาณจ่ายรายหัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.6 ต่อปี เท่ากับค่าเฉลี่ย 3 ปีย้อนหลัง และปรับเพิ่มตามค่ารักษาพยาบาลที่สูงขึ้นตามโครงสร้างอายุประชากร⁴

⁴ จากข้อมูลสำรวจต้นทุนค่ารักษาพยาบาลของ U.S. Department of Health and Human Services พบว่า ค่ารักษาพยาบาลจะสูงขึ้นตามอายุประชากรที่สูงขึ้น

กลุ่มอายุ	ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลเฉลี่ยต่อคน (ดอลลาร์ สหรัฐ.)	ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงอายุก่อนหน้า (ร้อยละ)
< 5	1,245	
5-17	1,108	-11.0
18-24	1,282	15.7
25-44	2,277	77.6
45-64	4,647	104.1
>64	8,647	86.1

ที่มา: Key Information on Health Care Costs and Their Impact, 2007

ที่มา: Key Information on Health Care Costs and Their Impact, 2007

□ เบี้ยผู้สูงอายุ ในปี 2552 จำนวนผู้สูงอายุที่มาใช้สิทธิ์มีประมาณร้อยละ 70 ของผู้สูงอายุทั้งหมด และสมมติให้ทยอยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 90 อีก 8 ปี โดยให้มีจำนวนผู้สูงอายุที่มาใช้สิทธิ์สูงสุดที่ร้อยละ 90 ของจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมดจนถึงปี 2573 และกำหนดให้เบี้ยผู้สูงอายุ 500 บาทต่อคนต่อเดือน หรือ 6,000 บาทต่อคนต่อปี และเพิ่มขึ้นทุก 5 ปีตามค่าครองชีพที่สูงขึ้น โดยเพิ่มขึ้นครั้งละ 100 บาทต่อคนต่อเดือน

□ บำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ จำนวนข้าราชการบำนาญเพิ่มขึ้นตามโครงสร้างข้าราชการที่จะเกษียณในแต่ละปี และรายจ่ายบำเหน็จบำนาญร้อยละ 50 ปรับเพิ่มตามเงินเดือนข้าราชการทุกปี และอีกร้อยละ 50 เพิ่มขึ้นตามการปรับโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการทุก 5 ปี

□ ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ จำนวนข้าราชการและข้าราชการเกษียณเปลี่ยนแปลงตามโครงสร้างประชากร และค่าใช้จ่ายต่อคนเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ต่อปี ซึ่งน้อยกว่าค่าเฉลี่ยในอดีตที่เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 20 ต่อปี เนื่องจากในปี 2553 นี้ ภาครัฐมีนโยบายการควบคุมค่ารักษาพยาบาลที่เข้มงวดมากขึ้น

□ กองทุนประกันสังคม ในปี 2552 จำนวนผู้ประกันตนมีจำนวน 9.7 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 25.6 ของผู้มีงานทำทั้งหมด และเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5 ทุกปีตามค่าเฉลี่ยของการเพิ่มขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ขณะที่รัฐสมทบเฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้นตามค่าจ้างที่เพิ่มตามอัตราเงินเฟ้อและศักยภาพการผลิตของแรงงาน (Labor Productivity)

□ กองทุนการออมแห่งชาติ สมมติให้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2555 โดยมีแรงงานนอกระบบที่เข้ามาใช้สิทธิ์ปีแรกร้อยละ 20 และเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ต่อปี โดยมีแรงงานนอกระบบที่เข้ามาใช้สิทธิ์สูงสุดที่ร้อยละ 80 ขณะที่รัฐสมทบตามอายุ ดังนี้

- ผู้ออมอายุต่ำกว่า 20 ปี รัฐไม่จ่ายสมทบ
- ผู้ออมอายุ 20-30 ปี รัฐจ่ายสมทบเดือนละ 50 บาท
- ผู้ออมอายุมากกว่า 30-50 ปี รัฐจ่ายสมทบเดือนละ 80 บาท
- ผู้ออมอายุมากกว่า 50-60 ปี รัฐจ่ายสมทบเดือนละ 100 บาท

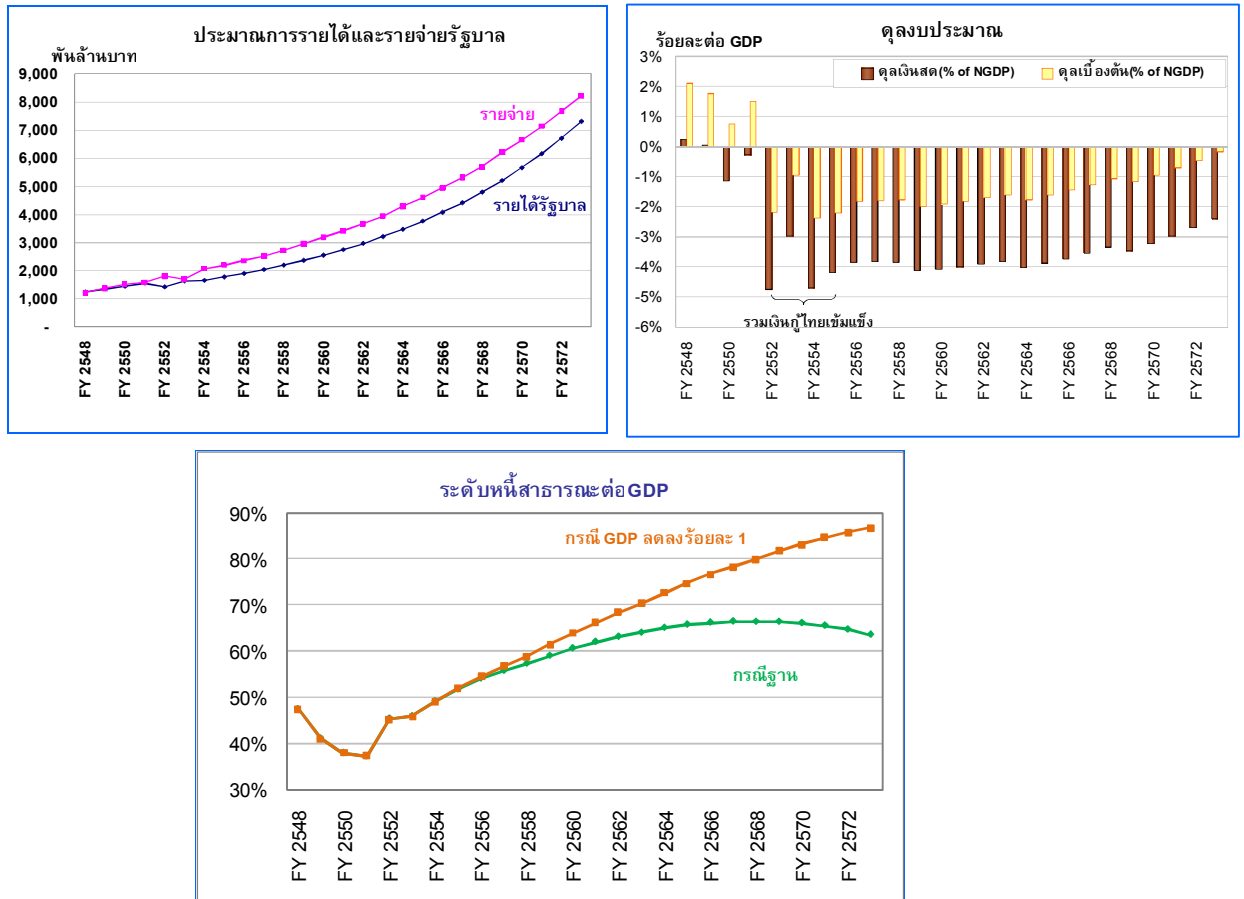
ทั้งนี้ การสมทบดังกล่าวจะใช้งบประมาณสูงสุดประมาณ 20,000 ล้านบาทต่อปี

■ รวมภาระเพิ่มเติมจากกิจกรรมกึ่งการคลังในงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว (รายละเอียดภาระเพิ่มเติมตาม Box1: ภาระเพิ่มเติมจากกิจกรรมกึ่งการคลัง)

จากข้อสมมติและประมาณการด้านรายได้และรายจ่ายข้างต้น พบว่า รายได้จัดเก็บเพิ่มขึ้นไม่ทันกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากภาระผูกพันทางการคลังและรายจ่ายด้านสวัสดิการต่างๆ ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นตามโครงสร้างประชากรที่จะมีผู้สูงอายุมากขึ้นในอนาคต ทำให้ต้องดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ยากที่จะกลับไปสู่สมดุลหากรัฐไม่

เพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้หรือลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง ซึ่งจะนำไปสู่ภาระหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นและอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง โน้มนำไปสู่ปัญหาความยั่งยืนทางการคลัง

รูป 5 ประเมินการรายได้ รายจ่าย คุลงบประมาณ และหนี้สาธารณะต่อ GDP กรณีฐาน



ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

ระดับหนี้สาธารณะที่สูงและปัญหาโครงสร้างทางการคลังข้างต้นอาจทำให้การดำเนินนโยบายการคลังในระยะต่อไปมีข้อจำกัดซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อความสามารถในการรองรับวิกฤตเศรษฐกิจในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัยด้านเศรษฐกิจโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงเร็วและมีความผันผวนมากขึ้น ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ของการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อระดับหนี้สาธารณะ โดยหากการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าข้อสมมติร้อยละ 1 ตลอดช่วงการประมาณการ จะทำให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องไปถึงร้อยละ 86.7 ในปี 2573

นอกจากนี้ หนี้สาธารณะที่อยู่ในระดับสูงอาจส่งผลกระทบต่อการสะสมทุนและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว ผ่านช่องทางต้นทุนทางการเงิน (อัตราดอกเบี้ย) ที่สูงขึ้นและอาจมีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่แรงขึ้นอย่างมากในอนาคตเพื่อบรรเทาปัญหาหนี้สาธารณะที่อยู่ในระดับสูง ซึ่งจะก่อให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาด อย่างเช่นประเทศพัฒนาแล้วในปัจจุบันที่

มีภาระหนี้สูงจากการขาดดุลงบประมาณและภาระค่าใช้จ่ายผู้สูงอายุ ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อฐานะการคลังอย่างมีนัยสำคัญ และมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายการคลังอย่างเข้มงวดเพื่อลดปัญหาหนี้สาธารณะ (Stephen Cecchetti, 2010)

Box1: การเพิ่มเติมจากกิจกรรมกึ่งการคลัง

นับตั้งแต่การศึกษาของ ทรงธรรม บุญยวรรณ และฐิติมา (2550) ที่ได้ศึกษาภาระการคลังจากกิจกรรมนอกงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายประชานิยมและการใช้นโยบายกึ่งการคลังต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง จนถึงปัจจุบัน การเพิ่มเติมจากกิจกรรมกึ่งการคลังตามการศึกษาข้างต้นก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก และมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากการนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก ซึ่งการเพิ่มเติมที่ยังมีอยู่ในปัจจุบัน ที่สำคัญ มีดังนี้

ตาราง 5 การเพิ่มเติมจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560 - 64 (ปีละ)	2565 - 68 (ปีละ)
เพิ่มทุน SFIs	(16,000)	6,000						
มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพ	(20,000)	5,000	5,000	5,000	5,000			
บ้านเอื้ออาทร	2,300	2,000	1,800	1,600	1,400			
ชดเชยขาดทุนสะสม ชสมก. รพท.	(120,000)	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	5,000
ชดเชย ธกส.	(93,000)	20,500	18,500	18,000	18,000	18,000		
ชดเชยรัฐวิสาหกิจเพื่อให้บริการสาธารณะ	(6,600)	6,600						
รวม (ล้านบาท)	(253,300)	60,100	35,300	34,600	34,400	28,000	10,000	5,000

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บ คือ ภาระที่เกิดขึ้นก่อนปี 2554 แต่กระบวนการจัดทำได้เสร็จสิ้นไปแล้ว จึงยกยอดไปตั้งบในปีถัด ๆ ไป
ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

- การเพิ่มทุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ณ เดือน พฤษภาคม 2553 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ(SFIs) มี NPL ทั้งหมด 162.0 พันล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 6 ของยอดสินเชื่อคงค้างทั้งหมดของ SFIs สมมติให้มียอดเสียหาย (expected loss) ที่รัฐต้องเข้าไปช่วยเพิ่มทุนร้อยละ 10 (ประมาณ 16,000 ล้านบาท) และที่เหลือ SFIs สามารถระดมทุนได้เองจากการออกผลิตภัณฑ์เงินฝากและการขายทอดตลาดหลักประกัน

- มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพ รัฐบาลใช้มาตรการนี้เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2551 และขยายระยะเวลาพร้อมๆ กับการทยอยลดการให้ความช่วยเหลือเรื่อยมาจนถึง 31 ธันวาคม 2553 ซึ่งเหลือเพียงมาตรการชะลอการปรับราคาก๊าซ LPG อุดหนุนค่าไฟฟ้า ค่ารถเมล์ และค่ารถไฟฟ้า 3

มาตรการฯ ดังกล่าว ทำให้ต้องใช้งบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากการดำเนินการตามมาตรการฯ (ไม่รวม Tax loss จากการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมัน และการชะลอการขึ้นราคาก๊าซ LPG ที่กองทุนน้ำมันรับภาระ) ให้กับรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีละประมาณ 27,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม งบประมาณรายจ่ายที่มีจำกัดทำให้รัฐบาลชดเชยให้กับรัฐวิสาหกิจได้เพียงบางส่วนจากงบเพิ่มเติมและงบกลางปีงบประมาณ 2552 งบประมาณปี 2553-2554 และส่วนที่เหลือคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้รัฐวิสาหกิจข้างต้นกู้ในประเทศเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากมาตรการดังกล่าว โดยคาดว่าในปีงบประมาณ 2554 จะมียอดคงค้างที่จะต้องชดเชยและต้อง

ชำระคืนหนี้เงินกู้แทนรัฐวิสาหกิจรวม 20,000 ล้านบาท ซึ่งสมมติว่ารัฐทยอยชำระคืนปีละ 5,000 ล้านบาท

ตาราง 6 มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2551 – 31 ธันวาคม 2553

มาตรการ	6 มาตรการ 1 ส.ค.51-31 ม.ค.52	5 มาตรการ 1 ก.พ.52-31 ธ.ค.52	5 มาตรการ 1 ม.ค.53-31 มี.ค.53	4 มาตรการ 1 เม.ย.53-31 ธ.ค.53
1. ลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมัน	- ดีเซล 2.3 บาท/ลิตร - ไบโอดีเซล 2.1 บาท/ลิตร - แก๊สโซฮอล์ 91, 95, E-20 3.3 บาท/ลิตร	ยกเลิก	-	-
2. ชะลอการปรับราคา LPG	ชะลอการปรับราคา LPG ในภาคครัวเรือน	คงเดิม	คงเดิม	คงเดิม
3. ลดค่าใช้จ่ายหน้าประปา	ผู้ใช้น้ำ (ที่อยู่อาศัย) ไม่เกิน 50 ลบ.ม.ต่อเดือน	ผู้ใช้น้ำ (ที่อยู่อาศัย) ไม่เกิน 30 ลบ.ม.ต่อเดือน	ผู้ใช้น้ำ (ที่อยู่อาศัย) ไม่เกิน 20 ลบ.ม.ต่อเดือน	ยกเลิก
4. ลดค่าใช้จ่ายไฟฟ้า	- ใช้ไฟฟ้า < 80 ยูนิิตต่อเดือน ไม่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้า - ใช้ไฟฟ้า 80 - 150 ยูนิิตต่อเดือน จ่ายค่าไฟฟ้าเพียงครึ่งราคา	- ใช้ไฟฟ้า < 90 ยูนิิตต่อเดือน ไม่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้า	คงเดิม	คงเดิม
5. ลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถโดยสารประจำทาง	เฉพาะรถเมล์ธรรมดาของ ขสมก. จำนวน 800 คัน 73 เส้นทาง	คงเดิม	คงเดิม	คงเดิม
6. ลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถไฟชั้น 3	ลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถไฟชั้น 3	คงเดิม	คงเดิม	คงเดิม

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

- **โครงการบ้านเอื้ออาทร** การเคหะแห่งชาติ (กคช.) ประสบผลขาดทุนจากการดำเนินโครงการฯ จึงได้มีการปรับลดจำนวนหน่วยก่อสร้างจากแผนเริ่มแรก 600,000 หน่วย เหลือ 281,556 หน่วย ตาม มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2552 ตามแผนปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อพลิกพื้นฐานการเงิน โดย กคช. มีการใช้เงินกู้ในการลงทุน 95,390 ล้านบาท และคาดว่า ณ สิ้นปี 2553 จะยังมีภาระหนี้คงเหลืออีกกว่า 50,000 ล้านบาท โดยยังมีหน่วยที่ยังรอการขายอยู่อีกประมาณ 50,000 หน่วย ทำให้ กคช. มีภาระดอกเบี้ยที่รัฐต้องเข้ามาชดเชยอีกประมาณปีละ 1,400-2,300 ล้านบาท จนกว่าจะทยอยขายได้หมดและมีรายได้เพียงพอที่จะบริหารหนี้เองได้ ซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาอย่างน้อย 5 ปี ทั้งนี้ กคช. อยู่ระหว่างการจัดทำแผนการพลิกฟื้นโครงการบ้านเอื้ออาทรเพื่อให้ฐานะการเงินของ กคช. กลับมาเข้มแข็งโดยเร็ว

- **การชดเชยขาดทุนสะสมให้กับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)** ซึ่งขาดทุนสะสมประมาณ 70,000 ล้านบาท โดยรัฐทยอยชดเชยปีละ 5,000 ล้านบาท และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ซึ่งขาดทุนสะสมประมาณ 50,000 ล้านบาท โดยรัฐทยอยชดเชยปีละ 5,000 ล้านบาท ทั้งนี้ สมมติว่ารัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่งมีมาตรการฟื้นฟูฐานะการเงินและไม่ขาดทุนสะสมเพิ่มอีก

- **การชดเชยให้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)** ในโครงการจำหน่ายพืชผลการเกษตรจำนวน 91,000 ล้านบาท ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2547 และกระทรวงการคลังมีนโยบายที่จะจ่ายชำระคืนหนี้ภายใน 5 ปี และโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรจำนวน 2,000 ล้านบาท ซึ่งสมมติว่าจะเริ่มชำระคืนได้ภายในปี 2555

- **ชดเชยรัฐวิสาหกิจเพื่อให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation: PSO) สำหรับ ขสมก. และ รฟท.** ซึ่งมียอดค้างชำระในปี 2553 รวมประมาณ 6,600 ล้านบาท ซึ่งคาดว่าจะจัดสรรงบประมาณชำระคืนในปี 2555 ทั้งหมด

3. เจาะลึกความเป็นไปได้ในการเพิ่มรายได้ภาษี

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า โครงสร้างทางการคลังของไทยในปัจจุบัน มีการพึ่งพาภาษีบางประเภทมากเกินไป อาทิ ภาษีนิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่มีความผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจ กอปรกับอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ภาษีอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ต่อหัวของคนไทยที่ปรับเพิ่มขึ้น แต่การใช้จ่ายภาครัฐกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามรายจ่ายประจำที่มีภาระผูกพันในสัดส่วนที่สูงและรายจ่ายสวัสดิการทางสังคมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามโครงสร้างประชากรที่มีการเปลี่ยนแปลง ขณะที่รัฐยังต้องการรักษาสัดส่วนรายจ่ายลงทุนเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นคำถามที่สำคัญว่า ความเป็นไปได้ในการเพิ่มรายได้ภาษีของไทย ควรเป็นอย่างไร

3.1 วิเคราะห์แนวทางการเพิ่มรายได้ภาษี ในภาพรวม

จากการศึกษาของธนาคารโลกในปี 2551⁵ พบว่า หากพิจารณาตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทย⁶ ในช่วงปี 2542-2546 ประเทศไทยควรจัดเก็บภาษีได้ร้อยละ 21.35 ของ GDP แต่ประเทศไทยจัดเก็บจริงได้เพียงร้อยละ 16.20 ของ GDP มีผลให้ประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษี (Tax effort)⁷ ในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ที่ 0.76 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนาที่ 0.90 และประเทศพัฒนาแล้วที่ 1.08

ตาราง 7 ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี 2542-2546

ประเทศ	รายได้ภาษีต่อ GDP (ร้อยละ)	ภาษีที่ควรจัดเก็บได้ต่อ GDP (ร้อยละ)	ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort)
ฝรั่งเศส	40.99	25.95	1.58
เยอรมัน	28.76	29.16	0.99
อิตาลี	36.17	26.23	1.38
อังกฤษ	35.53	29.09	1.23
เกาหลี	18.18	23.61	0.77
ฮังการี	34.85	28.53	1.22
อินโดนีเซีย	13.41	15.61	0.86
จีน	7.49	17.29	0.43
ไทย	16.20	21.35	0.76
ประเทศกำลังพัฒนา	17.65	19.97	0.86
ประเทศพัฒนาแล้ว	28.98	26.93	1.08

⁵ Expanding Taxable Capacity and Reading Revenue Potential, World Bank, March., 2008

⁶ Predicted Tax = f (GDP, Population growth, Agricultural Value added, Trade openness, Corruption index)

⁷ Tax effort คำนวณจากสัดส่วนของ Actual tax collection to GDP / Predicted tax to GDP

ทั้งนี้ หากใช้สมการที่ศึกษาจากบทความของธนาคารโลกข้างต้น คำนวณหาภาษีที่ควรจัดเก็บได้ของไทยระหว่างปี 2547-2551 ตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยพบว่าควรเป็นร้อยละ 22.9 ของ GDP แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวไทยจัดเก็บภาษีได้เพียงร้อยละ 18.3 ของ GDP เท่านั้น สะท้อนว่าประเทศไทยยังสามารถจัดเก็บภาษีได้อีกร้อยละ 4.6 ของ GDP คิดเป็นประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีที่ 0.80 จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังมีศักยภาพในการเพิ่มรายได้ด้วยการปฏิรูปโครงสร้างภาษีและคำถามที่สำคัญคือทำได้อย่างไร

3.2 วิเคราะห์แนวทางการเพิ่มรายได้ภาษี

เพื่อตอบคำถามสำหรับแนวทางในการเพิ่มรายได้ภาษีจากการปฏิรูปโครงสร้างภาษีของไทย การศึกษาจึงได้คำนึงถึงแนวทางในการพิจารณาใน 3 ประเด็น คือ 1) ประสิทธิภาพการจัดเก็บ 2) การขยายฐานภาษี และ 3) การเพิ่มอัตราภาษี เป็นสำคัญ โดยจะทำการศึกษาแนวทางดังกล่าวสำหรับภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล รวมถึงวิเคราะห์ภาษีที่จะอาจเพิ่มขึ้นได้หากมีการบังคับใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจะช่วยลดภาระเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และทำให้รัฐบาลกลางมีงบประมาณใช้จ่ายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่นได้เพิ่มขึ้น

3.2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) เป็นภาษีทางอ้อม สำหรับในประเทศไทยเริ่มใช้เมื่อปี พ.ศ. 2535 ตามความเหมาะสมของโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยที่เปลี่ยนแปลง และลดความซ้ำซ้อนของระบบภาษีการค้าในสมัยนั้น โดยเป็นภาษีอัตราเดียว แต่หากต้องการเก็บภาษีในสินค้าบางชนิดที่สูงกว่าอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มก็จะเก็บเป็นภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติมจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ปัจจุบันภาษีทางอ้อมมีความสำคัญต่อรายได้ภาษีรวมของไทยเป็นโดยมีสัดส่วนเป็นลำดับหนึ่งสูงถึงร้อยละ 26 ของรายได้ภาษี แนวทางในการเพิ่มรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ VAT ของไทย

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี VAT หากพิจารณาจากอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate: ETR)⁸ พบว่า ETR ของประเทศไทยเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2537-2552 อยู่ที่ร้อยละ 5.5 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่สูงใกล้เคียงกับอัตราการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในปัจจุบันที่ร้อยละ 7

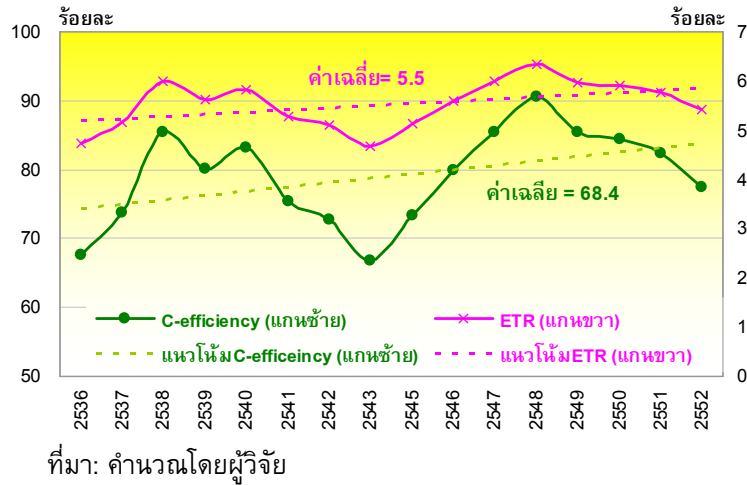
นอกจากนี้ หากพิจารณา VAT C-efficiency⁹ พบว่า C-efficiency ของประเทศไทยเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2537-2552 อยู่ที่ร้อยละ 68.4 ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศในปี 2549 C-efficiency ของไทยอยู่ที่ร้อยละ 73.7 ซึ่งอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศทั้งในกลุ่มกำลังพัฒนาซึ่งมีค่า C-efficiency อยู่ที่ร้อยละ 50 และประเทศพัฒนาแล้วอยู่ที่

⁸ Effective tax rate = VAT revenue / Total consumption

⁹ VAT C-efficiency = VAT revenue / VAT rate * total consumption

ร้อยละ 51 สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี VAT ของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ดีและไม่มีปัญหาในการจัดเก็บ

รูป 6 ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ปี 2536-2552



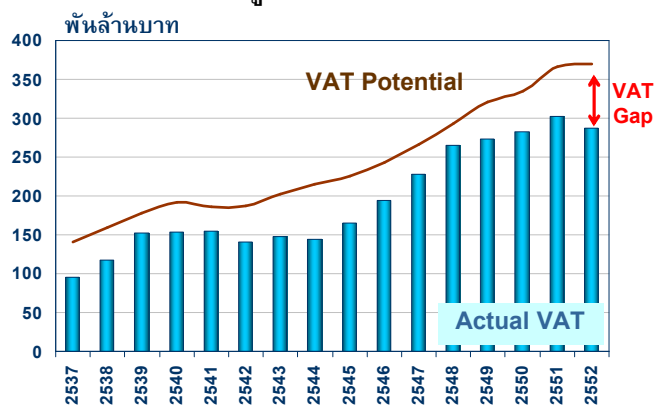
การขยายฐานภาษี

ศักยภาพของภาษี VAT ที่รัฐควรจัดเก็บได้จริง (VAT Potential) ซึ่งคำนวณจาก B = ฐานการบริโภครวมของประเทศ (Total consumption) คูณด้วยอัตราภาษี t ที่รัฐจัดเก็บ คือ ร้อยละ 7

$$VAT^*_{Potential} = \sum_{i=1}^N t_i B_i$$

เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ภาษี VAT ที่รัฐจัดเก็บได้จริงพบว่าช่องว่างภาษี (VAT GAP) ระหว่างศักยภาพของภาษี VAT และรายได้ภาษี VAT ที่จัดเก็บได้จริง มีขนาดค่อนข้างแคบ ดังรูป 7

รูป 7 เปรียบเทียบศักยภาพการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้จริง



VAT GAP ที่แคบสะท้อนว่าฐานภาษี VAT กว้างอยู่แล้ว ซึ่ง VAT GAP นี้ ส่วนหนึ่งมาจากการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มในสินค้าและบริการบางประเภท อาทิ

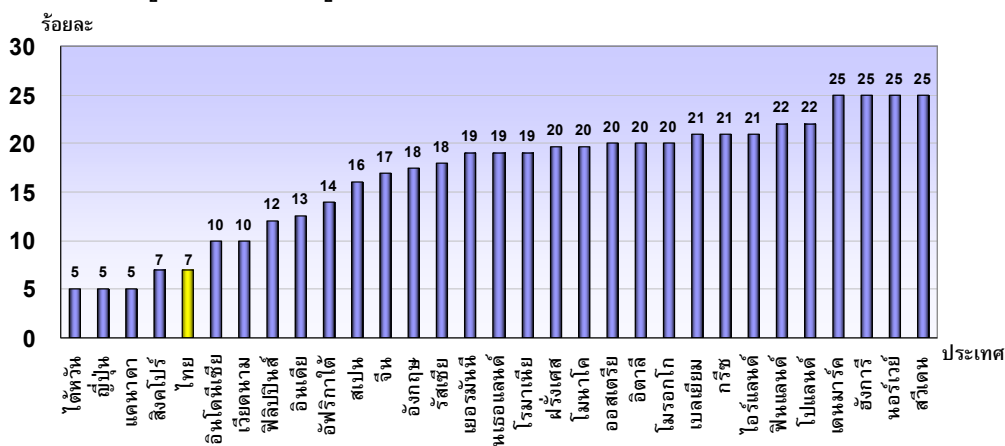
- 1) การขายสินค้าที่เกี่ยวข้องทางการเกษตร
- 2) การขายหนังสือพิมพ์ นิตยสาร และตำราเรียน
- 3) การขายสินค้าให้การสาธารณสุข การให้บริการการศึกษา ห้างสมุด
- 4) การให้การรักษาพยาบาล
- 5) การให้บริการเช่าสังหาริมทรัพย์ การให้บริการของภาครัฐ
- 6) การให้บริการวิจัย บริการทางวิชาการ

ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยและเป็นการบริการทางสังคม ดังนั้นการขยายฐานภาษีมูลค่าเพิ่มคงทำได้ยาก เนื่องจากรัฐบาลต้องคำนึงถึงประเด็นผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยและความเหลื่อมล้ำของรายได้ด้วย

การเพิ่มอัตราภาษี VAT

อัตราภาษี VAT ของไทยอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงน่าจะยังสามารถเพิ่มอัตราภาษีได้ ซึ่งในความเป็นจริง เพดานอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายก็กำหนดไว้ที่ร้อยละ 10 แต่เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเมื่อครั้งวิกฤตในปี 2540 ทำให้มีการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเหลือร้อยละ 7 เรื่อยมา ตั้งแต่ 1 เมษายน 2542 จนถึงปัจจุบัน หากรัฐบาลต้องการเพิ่มรายได้จากภาษี VAT การเพิ่มอัตราภาษีจึงน่าจะมีโอกาสเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บซึ่งมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บอยู่ในเกณฑ์ดีแล้ว และฐานภาษีที่ทำได้ยากเพราะอาจกระทบกับผู้มีรายได้น้อย

รูป 8 อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ



ที่มา: www.worldwide-tax.com

ทั้งนี้ หากรัฐบาลเพิ่มอัตราภาษี VAT ร้อยละ 1 โดยให้ C- Efficiency คงที่ จะทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 40,000 ล้านบาท¹⁰

โดยสรุป จากการประเมินแนวทางการเพิ่มรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มข้างต้น ตามการประเมิน สามารถสรุปแนวทางการเพิ่มรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่เหมาะสมสำหรับ ประเทศไทยได้ว่าควรเป็นการเพิ่มอัตราภาษี โดยการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 1 จะทำให้รายได้ของรัฐปรับเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 40,000 ล้านบาท

ทั้งนี้ ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่เก็บตามสัดส่วนการบริโภค ซึ่งผู้มีรายได้น้อย ใช้จ่ายน้อยก็จะจ่ายน้อยและผู้มีรายได้น้อยใช้จ่ายมากก็จะจ่ายมากกว่า สำหรับประเทศไทย โครงสร้างของภาษีมูลค่าเพิ่มจัดได้ว่ามีส่วนที่เป็นอัตราภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive Tax) ระดับหนึ่ง เนื่องจากได้มีการยกเว้นการเก็บสำหรับสินค้าบางรายการตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม การปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นอาจมีการมองว่าเป็นการเพิ่มภาระให้กับ ผู้บริโภคได้ เพราะภาษีมูลค่าเพิ่มยังคงมีส่วนที่เป็นอัตราภาษีแบบถดถอย (Regressive Tax) กล่าวคือ หากคิดเป็นร้อยละต่อรายได้ ผู้มีรายได้น้อยต้องจ่ายมากกว่าผู้มีรายได้น้อย ซึ่งอาจเป็น อุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ โดยเฉพาะในประเทศที่มีภาษีมูลค่าเพิ่มอัตราเดียว

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นข้างต้น หลายๆ ประเทศที่เก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจะ ดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรูปแบบอัตราภาษีก้าวหน้า (Progressive Tax) และมีการดูแลผู้มีรายได้น้อยผ่านเงินโอนทางด้านสวัสดิการสังคม เพื่อเป็น เครื่องมือในการจัดการกับข้อกังวลดังกล่าว

3.2.2 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax: PIT)

ภาษี PIT เป็นภาษีฐานรายได้ที่เป็นแหล่งรายได้ของรัฐและยังเป็นเครื่องมือ ที่สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ เนื่องจากภาษี PIT มีลักษณะอัตราภาษีแบบ ก้าวหน้า โดยอัตราภาษีจะเพิ่มขึ้นตามรายได้ที่สูงขึ้น โดยมีช่วงอัตราภาษีอยู่ที่ร้อยละ 0-37

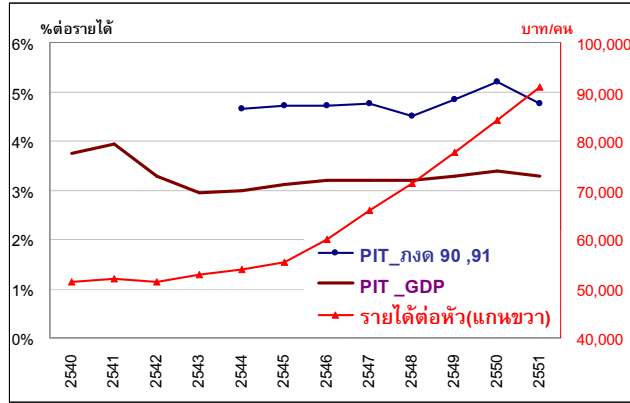
การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ PIT ของไทย

จากการคำนวณอัตราภาษีที่แท้จริง (ETR) ของ PIT ปี 2551 พบว่าอยู่ใน ระดับต่ำเพียงร้อยละ 4.7 (คำนวณจากฐานเงินได้พึงประเมิน ข้อมูลกรมสรรพากร) และร้อยละ 3.7 (คำนวณจากฐานรายได้ส่วนบุคคล ข้อมูลบัญชีรายได้ประชาชาติ) การที่อัตราภาษีที่แท้จริง PIT ทรงตัวในระดับต่ำ ซึ่งไม่สอดคล้องกับรายได้ต่อหัวของคนไทยที่เพิ่มขึ้น สะท้อนปัญหาการ จัดเก็บรายได้ของรัฐที่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และบ่งชี้ว่าลักษณะอัตราภาษีแบบก้าวหน้าของ PIT

¹⁰ การวิเคราะห์ที่ได้พิจารณา ผลของการปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มต่อการบริโภคภาคเอกชนแล้ว โดยกำหนดให้การเพิ่มขึ้นของ ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 1 จะทำให้มีผลให้การบริโภคภาคเอกชนปรับลดลงร้อยละ 0.02 ตามการศึกษาของ สวัสดิการ ทรัพย์พัฒน์ บุญยวรรณ และวิลดา (2545)

ไม่ได้ทำงานเต็มที่ สาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่งอาจมาจากการมีการยกเว้นและค่าลดหย่อนของภาษี PIT

รูป 9 อัตราภาษีที่แท้จริง(Effective tax rate)ของภาษี เงินได้บุคคลธรรมดา



หมายเหตุ: PIT ภ.ง.ด. 90,91 คำนวณจากข้อมูลกรมสรรพากร (ภาษีที่จ่าย หาร เงินได้พึงประเมินที่ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 90,91)
 PIT_GDP คำนวณจาก บัญชีรายได้ประชาชาติ (ภาษีที่จ่าย หาร รายได้ส่วนบุคคล)

ในการคำนวณภาษี PIT คำนวณจากเงินได้พึงประเมินหักค่าใช้จ่ายแล้ว ทั้งนี้กฎหมายยังกำหนดให้สามารถหักค่าลดหย่อนได้อีก เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษี ยิ่งกว่านั้นในปัจจุบันยังมีการยกเว้นภาษีสำหรับผู้มีเงินได้ 150,000 บาทแรก เพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา สิ่งเหล่านี้ล้วนมีผลประสิทธิภาพการจับเก็บภาษี รายละเอียดดังนี้

รูป 10 พัฒนาการ ค่าลดหย่อนและการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553
LTF									15% (500,000) +7 แสน :04	15% (500,000)	
RMF		15% (3 แสนบาท) จุด 2544							15% (500,000) +7 แสน :04	15% (500,000)	
ลดเบี้ยบ้าน	50,000								+3 แสน บ้านใหม่		
ประกันชีวิต	10,000		50,000								
ประกันสังคม	9,000										
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ											
ยกเว้นเงินได้พึงประเมิน	50,000	80,000			100,000				150,000		

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

➤ การยกเว้นภาษีสำหรับผู้มีเงินได้ 150,000 บาทแรก

จากรูป 10 แสดงพัฒนาการในการเพิ่มยอดยกเว้นภาษีสำหรับผู้มีเงินได้มากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ ควรพิจารณาใช้แค่เพียงระยะสั้นเท่านั้น หากใช้มาตรการนี้ในระยะยาวจะทำให้รัฐสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก และที่สำคัญลักษณะสังคมไทยมีเศรษฐกิจนอกระบบในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 52.6 ของ GDP¹¹ การยกเว้นภาษีผู้มีเงินได้ 150,000 บาทแรก จะทำให้ผู้มีเงินได้บางคนไม่เห็นความจำเป็นต้องยื่นแบบ ภ.ง.ด. เนื่องจากเห็นว่าตนไม่ต้องเสียภาษี (Marginal Tax rate ลดเหลือร้อยละ 0) ทำให้ผู้มีรายได้สูงจากเศรษฐกิจนอกระบบถือโอกาสไม่ยื่นแบบฯ ด้วย คนยื่นแบบเสียภาษีกลับกลายเป็นคนกลุ่มน้อยเพียง 9 ล้านคน จากกำลังแรงงาน 38 ล้านคน หากต้องการขยายฐานการจัดเก็บ PIT ควรยกเลิกมาตรการนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเก็บภาษีในระยะยาว ให้ผู้อยู่ในกำลังแรงงานและผู้มีเงินได้ทุกคน ควรยื่นแบบ ภ.ง.ด. แม้จะไม่เสียภาษีก็ตาม แต่ก็เพื่อให้ประชาชนในกลุ่มดังกล่าวอยู่ในฐานข้อมูลในการจัดเก็บภาษี PIT เมื่อรายได้ประชาชนโดยรวมปรับสูงขึ้นในอนาคต ก็จะอยู่ใน Marginal Tax rate ที่ต้องเสียภาษี ทำให้สามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

จากการประเมินการสูญเสียภาษีรายได้จาก มาตรการยกเว้นภาษีผู้มีเงินได้ 150,000 บาทแรก โดยจำแนกตามช่วงรายได้ ตาราง 8 พบว่าผู้มีเงินได้ต่ำกว่า 5 แสนบาทต่อปี จะไม่ค่อยได้ประโยชน์จากมาตรการนี้มากนัก เนื่องจากสัดส่วนรายได้ค่อนข้างต่ำ ไม่อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีอยู่แล้ว แต่ผู้มีเงินได้มากกว่า 5 แสนบาทต่อปี จะได้ประโยชน์เท่ากันที่คนละ 10,000 บาท โดยรวมแล้วรัฐสูญเสียรายได้จากมาตรการนี้เท่ากับ 35.7 พันล้านบาทต่อปี

ตาราง 8 การประเมินการสูญเสียภาษีรายได้

กรณีการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 150,000 บาทแรก

คนตามช่วงรายได้ (ล้านบาท)	อัตราภาษี		การสูญเสียภาษีรายได้ยกเว้น 150,000 บาทแรก	
	2544	2551	เฉลี่ยต่อคน	รวม (ล้านบาท)
0.0-0.10	5%	0%	378	936
0.10-0.15	10%	0%	1,583	2,680
0.15-0.50	10%	10%	5,130	19,978
0.50-1.00	20%	20%	10,000	7,898
1.00-4.00	30%	30%	10,000	3,774
>4.00	37%	37%	10,000	421
รวมทั้งหมด			3,849	35,687

ที่มา: จากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากกรมสรรพากรปี 2551

¹¹ สำนักบัญชีประชาชาติ 2547 “เศรษฐกิจนอกระบบ : มุมมองของระบบบัญชีประชาชาติ”

➤ การเพิ่มค่าลดหย่อน

ค่าลดหย่อน เป็นส่วนที่กฎหมายได้กำหนดไว้เพื่อบรรเทาภาระภาษีสำหรับผู้มีเงินได้ โดยมีวัตถุประสงค์การให้ค่าลดหย่อนกับผู้มีเงินได้แต่ละประเภทที่แตกต่างกัน จากรูป 10 พบว่าตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา มีการเพิ่มค่าลดหย่อนบางประเภทมากขึ้น โดยเฉพาะค่าลดหย่อนประเภทที่ใช้สิทธิแล้วยังคงเป็น "สิทธิประโยชน์ของผู้มีเงินได้" อาทิ เช่น LTF RMF ดอกเบี้ยบ้านเงินซื้อบ้านใหม่หลังแรก และประกันชีวิต เป็นต้น

ตาราง 9 การจำแนกประเภทของค่าลดหย่อน

ประเภทค่าลดหย่อน	ความสัมพันธ์กับผู้มีเงินได้	ค่าลดหย่อน	ข้อสังเกต
เหมาจ่าย	เป็นสิทธิพื้นฐาน	ลดหย่อนส่วนตัว, คู่สมรส ,บุตร	เท่าเทียมทุกคน
เป็นสิทธิที่สามารถเลือกใช้หรือไม่ก็ได้	เป็นค่าใช้จ่าย	เงินบริจาค, ลดหย่อนทองเที่ยว	
	เป็นทรัพย์สิน	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ, ประกันสังคม, ดอกเบี้ยกู้บ้าน	การใช้สิทธิขึ้นกับปัจจัยอื่น ¹
		LTF RMF ประกันชีวิต, เงินซื้อบ้านใหม่	การใช้สิทธิขึ้นกับพฤติกรรมของผู้มีเงินได้เป็นสำคัญ

¹ ปัจจัยอื่น อาทิ เงินสะสมของลูกจ้างกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจ่ายได้ไม่เกิน สัดส่วนของนายจ้างจ่ายเงินสมทบ
ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

ตาราง 10 การประเมินการสูญเสียภาษีรายได้จากค่าลดหย่อนบางประเภท

คนตามช่วงรายได้ (ล้านบาท)	ค่าลดหย่อนที่เป็นสิทธิประโยชน์ของผู้มีเงินได้ ¹ เฉลี่ยต่อราย (บาท)			รัฐสูญเสียรายได้ (ลดหย่อนเท่าปี 2544)	
	2544	2551	ผลต่าง	เฉลี่ยต่อคน (บาท)	รวม (ล้านบาท)
0.0-0.10	1,848	1,695	-153	11	26
0.10-0.15	3,293	3,881	588	28	48
0.15-0.50	7,785	20,443	12,658	1,182	4,603
0.50-1.00	12,371	52,112	39,741	7,951	6,280
1.00-4.00	12,741	110,813	98,072	29,471	11,122
>4.00	8,570	216,850	208,280	76,821	3,231
รวมทั้งหมด	5,282	19,680	14,398	2,730	25,310

¹ LTF, RMF, ดอกเบี้ยบ้าน, ซื้อบ้านใหม่, ประกันชีวิต, PVD, ประกันสังคม
ที่มา: จากการคำนวณ ข้อมูลกรมสรรพากร

ค่าลดหย่อนที่มีลักษณะเป็นสิทธิประโยชน์ของผู้มีเงินได้ดังกล่าว นอกจากจะทำให้รัฐสูญเสียรายได้แล้ว ยังมีส่วนสำคัญที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากค่าลดหย่อนดังกล่าวมักจะเป็นกลุ่มที่มี Marginal tax rate สูง (ผู้มีรายได้สูง) ในปี 2551 จากตาราง 10 พบว่า ผู้มีเงินได้สูงกว่า 5 แสนบาทขึ้นไป มีการใช้สิทธิค่าลดหย่อนดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะผู้มีรายได้สูงมากๆ เกิน 4 ล้านบาท ใช้สิทธิค่า

ลดหย่อนดังกล่าวสูงมาก เฉลี่ยคนละ 216,850 บาท เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2544 ถึง 208,280 บาท ในขณะที่ผู้มีรายได้น้อยไม่ได้รับประโยชน์จากค่าลดหย่อนดังกล่าวมากนัก สะท้อนการกระจุกตัวของสิทธิลดหย่อนบางประเภททำให้ผลประโยชน์ค่าลดหย่อนไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย กลับไปเอื้อประโยชน์ให้กับคนที่มีฐานะดี ทำให้อัตราภาษีที่มีลักษณะก้าวหน้า ถูกลดทอนด้วยค่าลดหย่อนดังกล่าว และยังมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนจากการให้สิทธิค่าลดหย่อนดังกล่าว

หากพิจารณาปรัชญาในการออกกฎหมายเกี่ยวกับค่าลดหย่อนแต่ละประเภทค่อนข้างจะแตกต่างกัน อาทิ RMF เพื่อประโยชน์การออมเพื่อเกษียณ สำหรับแรงงานนอกระบบที่ไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ส่วน LTF เพื่อส่งเสริมตลาดทุนภายในประเทศ และต้องการให้มีนักลงทุนสถาบันภายในประเทศมากขึ้น สำหรับค่าลดหย่อนประกันชีวิตนั้น มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีหลักประกันสำหรับชีวิตในวัยชรา อย่างไรก็ตามสถานการณ์ปัจจุบันอาจต้องทบทวนว่ายังมีความจำเป็นที่ต้องการส่งเสริมค่าลดหย่อนดังกล่าวเหล่านี้หรือไม่และที่สำคัญค่าลดหย่อนแต่ละแบบได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่เมื่อเทียบกับผลการสูญเสียรายได้ภาครัฐและการสร้างความเหลื่อมล้ำ

เมื่อประเมินการสูญเสียรายได้รัฐจาก “ค่าลดหย่อนที่มีลักษณะเป็นสินทรัพย์ของผู้มีเงินได้” การประเมินครั้งนี้มีข้อเสนอให้ยกเลิกค่าลดหย่อนดังกล่าวทั้งหมด เนื่องจากคิดว่ายังมีความจำเป็นต้องใช้ค่าลดหย่อนบางรายการอยู่ จึงเห็นควรกลับไปใช้สิทธิการใช้ค่าลดหย่อนเทียบเท่าปี 2544 จากการประเมินจะพบว่ารัฐสูญเสียรายได้ถึง 25.3 พันล้านบาทต่อปี

รวมแล้วจากทั้งสองมาตรการ คือยกเลิกการยกเว้นภาษี และค่าลดหย่อนที่มีลักษณะเป็นสินทรัพย์ของผู้มีเงินได้จะทำให้รายได้รัฐเพิ่มขึ้น ประมาณ 6.1 หมื่นล้านบาทต่อปี คิดเป็นร้อยละ 0.6 ของ GDP

การขยายฐานภาษี PIT

เมื่อพิจารณาฐานภาษีจากจำนวนผู้ยื่นภาษีในปี 2551 มีผู้ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 90 และ 91 จำนวน 9.2 ล้านคน เทียบกับจำนวนแรงงานกว่า 38 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 25 ของกำลังแรงงานที่มีการยื่นแบบ ภ.ง.ด. สะท้อนว่ามีโอกาสในการขยายฐานภาษีได้อีกมากส่วนหนึ่งจากปัญหาที่กล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของกำลังแรงงานอีก 27 ล้านคน

รูป 11 แสดงโครงสร้างจำนวนผู้ยื่นแบบเสียภาษีกับโครงสร้างกำลังแรงงาน



ประเด็นการขยายฐานภาษีจำเป็นต้องพิจารณาเกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีเงินได้มีหน้าที่ยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังตาราง 11 จากการศึกษาที่มีเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่ ทำให้การพิสูจน์รายได้ว่าเกินระดับขั้นต่ำเป็นการยากในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปภาษี PIT โดยการขยายฐานภาษี ยังสามารถทำได้ โดยกำหนดให้ผู้มีเงินได้และกำลังแรงงานทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปยื่นแบบ ภ.ง.ด. แม้ว่าจะไม่เสียภาษีก็ตาม เพื่อให้อยู่ในฐานข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ด้านอื่น อาทิ การให้สวัสดิการกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และเพื่อในระยะยาวกำลังแรงงานดังกล่าวมีรายได้สูงขึ้นก็จะอยู่ในระบบภาษีเรียบร้อยแล้ว

ตาราง 11 เกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีเงินได้มีหน้าที่ต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ผู้มีเงินได้	โสด (บาท/ปี)	สมรส (บาท/ปี)
ผู้มีเงินได้จากการจ้างแรงงาน	50,000	100,000
ผู้มีเงินได้จากธุรกิจการค้าทั่วไปที่มีใช้การจ้างแรงงาน	30,000	60,000
กองมรดกของผู้ตายที่ยังไม่แบ่ง รวม ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคล	30,000	

ที่มา : ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาความรู้ตลาดทุน (2553)

ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะใช้กฎหมายบังคับให้ทุกคนที่อยู่กำลังแรงงานและ/หรือมีรายได้ ยื่นแบบ ภ.ง.ด. เนื่องจากมีต้นทุนการจัดเก็บสูง ดังนั้น รัฐบาลอาจใช้วิธีให้แรงจูงใจ เช่น เมื่อยื่นแบบ ภ.ง.ด. แล้ว หากคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (รวมคนว่างงาน) จะได้เงินสวัสดิการจากรัฐ นอกจากนี้ ประเด็นนี้ยังสามารถช่วยให้รัฐบาลมีข้อมูลของประชาชนและเป็นข้อมูลที่สำคัญของการใช้จ่ายด้านสวัสดิการที่จะทำให้การใช้จ่ายตรงกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการที่มุ่งในการช่วยเหลือคนจน แม้ที่กล่าวมาข้างต้นจะเป็นการยากในทางปฏิบัติ แต่ก็นับว่าเป็นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มรายได้สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

การเพิ่มอัตราภาษี PIT

การเพิ่มอัตราภาษี PIT มีใช้ทางเลือกที่เหมาะสมในระยะยาวสำหรับเป้าหมายการเพิ่มรายได้ของรัฐ เนื่องจากอัตราภาษี PIT ของไทยอยู่ในระดับสูงและสูงกว่าเฉลี่ยประเทศกำลังพัฒนา

ตาราง 12 อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ประเทศ	อัตราภาษี
สิงคโปร์	3.5%-20%
มาเลเซีย	0-26%
อินโดนีเซีย	5-30%
ฟิลิปปินส์	5-32%
เวียดนาม	5-35%
ไทย	5-37%
ประเทศกำลังพัฒนา	34.7%

ที่มา : <http://www.worldwide-tax.com/>

ทั้งนี้ ภายในปี พ.ศ. 2558 จะมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(ASEAN) มีประเทศสมาชิกทั้งหมด 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ บรูไน ลาว กัมพูชา เวียดนาม และพม่า ซึ่งการย้ายฐานการจ้างงานจะง่ายขึ้น โดยเฉพาะแรงงานบางส่วนในกลุ่ม Marginal tax rate สูงจะมีการโยกย้ายไปประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า เช่น สิงคโปร์ แต่สถานที่ทำงานยังคงทำงานที่ประเทศไทยเหมือนเดิม ดังนั้นการเพิ่มอัตราภาษีนอกจากจะไม่เพิ่มรายได้ ยังอาจทำให้สูญเสียรายได้ในระยะยาวได้

ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปภาษี PIT เชิงยุทธศาสตร์

การปรับปรุงค่าลดหย่อนจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ และต้องให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะค่าลดหย่อนที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่ม marginal tax rate สูงอย่างมีนัยสำคัญ คือค่าลดหย่อนประเภทที่เป็นสิทธิประโยชน์ของผู้มีเงินได้ เช่น LTF RMF ประกันชีวิต และเงินซื้อบ้านใหม่ โดยการใช้สิทธิค่าลดหย่อนดังกล่าวขึ้นกับพฤติกรรมผู้มีเงินได้เป็นสำคัญ หากจำเป็นต้องส่งเสริม ควรจำกัดวงเงินเพดานในภาพรวมของค่าลดหย่อนดังกล่าว เมื่อรวมกันแล้วไม่เกิน 150,000 บาทต่อคน (คิดจากฐาน 15% ของเงินได้ 1 ล้านบาทต่อปี ครอบคลุมจำนวนคนกว่าร้อยละ 95.4 ของผู้ยื่นแบบฯ) เพื่อจำกัดให้คนส่วนใหญ่ยังคงได้สิทธิอยู่ แต่จำกัดเพดานกลุ่ม marginal tax rate สูง ไม่ให้ได้ประโยชน์มากเกินไป

แม้งานศึกษาได้นำเสนอแนวทางการเพิ่มรายได้ภาษี PIT โดยการยกเลิกการยกเว้นและค่าลดหย่อนบางประเภท แต่ค่าลดหย่อนบางประเภทก็ยังคงมีความสำคัญและอาจมีการนำมาใช้ เช่นในกรณีของค่าลดหย่อนที่มีลักษณะให้เท่าเทียมกับทุกคน เช่น ค่าลดหย่อนส่วนตัว คู่สมรส และบุตร เพื่อส่งเสริมสถาบันครอบครัว ตารางที่ 13 จากการประเมินทางเลือกที่ 1 คือการเพิ่มค่าลดหย่อนดังกล่าวคนละ 1,000 บาท จะทำให้รัฐเสียรายได้เพียง 1,553 ล้านบาทต่อปี แต่หากต้องการค่าลดหย่อนที่ช่วยแก้ไขปัญหาโครงสร้างประชากรที่มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทางเลือกที่ 2 คือ การเพิ่มค่าลดหย่อนบุตรอีกคนละ 10,000 บาท และเพิ่มค่าลดหย่อนส่วนตัวและคู่สมรส อีกคนละ 5,000 บาท จะทำให้รัฐสูญเสียรายได้เพียง 1 หมื่นล้านบาท ซึ่งในทางปฏิบัติการลดทอนสิทธิค่าลดหย่อนกลุ่มหนึ่ง ควรชดเชยค่าลดหย่อนอีกกลุ่มหนึ่งให้ผู้เสียภาษี เพื่อลดแรงต้านจากผู้เสียภาษี ดังนั้นหากต้องการรายได้เพิ่มจากยกเลิกการยกเว้นภาษี 150,000 บาทแรก และจำกัดสิทธิค่าลดหย่อนบางประเภทจะทำให้รายได้รัฐเพิ่มขึ้น ประมาณ 6.1 หมื่นล้านบาทต่อปี ชดเชยด้วยค่าลดหย่อนที่เท่าเทียมกัน ทำให้รัฐเสียรายได้ 1 หมื่นล้านบาทต่อปี

ตาราง 13 ทางเลือกในการเพิ่มค่าลดหย่อน ส่วนตัว คู่สมรส และบุตร

รายการลดหย่อน	ทางเลือกที่ 1		ทางเลือกที่ 2	
	เพิ่มค่าลดหย่อน	รัฐสูญเสียรายได้ (ล้านบาท)	เพิ่มค่าลดหย่อน	รัฐสูญเสียรายได้ (ล้านบาท)
ส่วนตัว	+ 1,000	969	+ 5,000	4,846
คู่สมรส	+ 1,000	130	+ 5,000	649
บุตร ไม่ศึกษา	+ 1,000	70	+ 10,000	701
บุตร ศึกษา	+ 1,000	384	+ 10,000	3,835
รวม		1,553		10,031

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย โดยใช้ข้อมูลจากกรมสรรพากร

นอกจากนั้น การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของผู้ที่มีคู่สมรส เงินได้ของภรรยาต้องนำไปรวมกับเงินได้สามีในการยื่นแบบฯ ทำให้รายได้สูงขึ้น ก่อภาระภาษีของครอบครัวสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น ทำให้คู่สามีภรรยาไม่จดทะเบียนสมรสตามกฎหมาย หรืออาจบางกรณีอาจถึงขั้นหย่าร้าง แม้กฎหมายจะผ่อนปรนให้มีการแยกยื่นเฉพาะเงินเดือนของภรรยา แต่อาจสร้างปัญหาในวงกว้างเนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ของแรงงานเป็นรายได้ที่ไม่ใช่เงินเดือน ทำให้ภรรยาไม่สามารถแยกยื่นฯ ได้ ส่งผลให้การขยายฐานภาษีอาจเป็นไปได้ยาก อาจมีการหลีกเลี่ยงภาษี หรืออาจใช้วิธีการใช้วิธีหย่า เกิดการบิดเบือนจำนวนคู่สมรสในทะเบียนราษฎร

ดังนั้น จึงควรให้สิทธิภรรยาสามารถแยกยื่นรายได้ทุกประเภท หรืออาจใช้วิธีปรับปรุงอัตราภาษีใหม่สำหรับครอบครัว โดยให้มีสัดส่วนที่น้อยกว่าอัตราภาษีของคนโสด เช่น ตัวอย่างตามตาราง 14 โดยลดอัตราภาษีบางช่วงที่สามี-ภรรยาที่ยื่นร่วม เช่น ช่วงรายได้สุทธิไม่เกิน 1 แสนบาทให้เสียภาษีร้อยละ 1 เพื่อลดภาระภาษีให้กับครอบครัว ส่วนช่วงเกิน 1 แสน แต่ไม่เกิน 1 ล้านบาท ลดอัตราภาษี ครั้งหนึ่งของอัตราปกติ เอื้อต่อการขยายฐานภาษีเพื่อจูงใจให้บุคคลที่ไม่เคยยื่นแบบ อย่างไรก็ตาม สามีและภรรยาที่มีเงินได้เกิน 1 ล้านบาท ยังคงให้เสียอัตราปกติเช่นเดิม แนวทางลดอัตราภาษีบางช่วงดังกล่าวสามีภรรยาที่ยื่นร่วม ในทางปฏิบัติอาจง่ายกว่าการแก้กฎหมายเพื่อให้ภรรยาสามารถแยกยื่นภาษีสำหรับเงินได้ทุกประเภท

ตาราง 14 แสดงตัวอย่างอัตราภาษีใหม่สำหรับครอบครัว เทียบกับอัตราภาษีทั่วไป

ช่วงรายได้พึงประเมินสุทธิ (ล้านบาท)	อัตราภาษี	
	ทั่วไป	สามีภริยายื่นร่วม (ครอบครัว)
0.0-0.10	5%	1%
0.10-0.50	10%	5%
0.50-1.00	20%	10%
1.00-4.00	30%	30%
>4.00	37%	37%

นอกจากนั้นยังมีเรื่องสำคัญที่ต้องปฏิรูป คือ ทศนคติของผู้มีเงินได้ของไทย ที่คิดว่าภาษีเงินได้เป็นสิ่งที่จะต้องเลี่ยง ควรปลูกฝังโดยสอนให้นักเรียนในทุกระดับชั้นเรียนทราบว่า การเสียภาษีเป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคนที่ต้องยื่นแบบภาษี แม้เมื่อคำนวณแล้วจะไม่ต้องภาษีก็ตาม

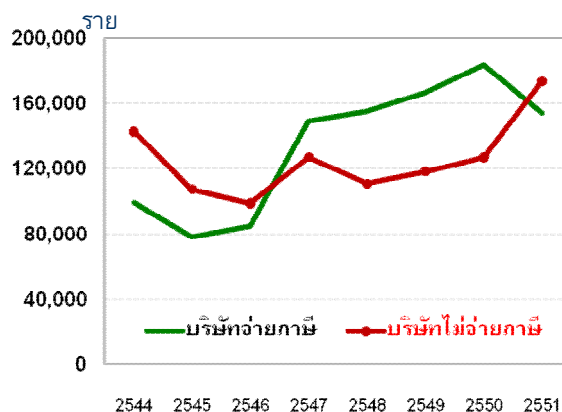
3.2.3 ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax: CIT)

ภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นภาษีฐานรายได้ ที่ค่อนข้างผันผวนตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นภาษีที่สำคัญในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล

การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ CIT

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี CIT ศึกษาจากงบการเงินที่บริษัทรายงานให้กับกระทรวงพาณิชย์ หากพิจารณาอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate : ETR)¹² พบว่า ETR ของปี 2551 เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 23.9 ถือว่าอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในปัจจุบันที่ร้อยละ 30 ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการลดหย่อนภาษีให้กับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (SET) และตลาด MAI รวมทั้งมีการยกเว้นภาษีบางส่วนให้บริษัทที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อย่างไรก็ตาม ฐานภาษีเงินได้นิติบุคคล ส่วนใหญ่คำนวณจากกำไรที่รายงานในงบการเงินคูณด้วยอัตราภาษีที่กำหนด ดังนั้น ความถูกต้องของงบการเงินจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อ CIT

รูป 12 แสดงจำนวนบริษัทจ่ายและไม่จ่ายภาษี ตั้งแต่ 2542 -2551



ที่มา: จำนวนโดยผู้วิจัย โดยใช้ข้อมูลจากงบการเงินที่บริษัทรายงานให้กับกระทรวงพาณิชย์

จากข้อมูลงบการเงิน พบว่ามีจำนวนบริษัทที่ไม่จ่ายภาษีในแต่ละปีประมาณ 1 -1.7 แสนบริษัทต่อปี แม้ว่าเศรษฐกิจบางปีจะขยายตัวดีก็ตาม ทั้งนี้ บริษัทที่ไม่จ่ายภาษีส่วนใหญ่จะเกิดจากการรายงานผลประกอบการขาดทุน บางส่วนเกิดจากขาดทุนสะสม ซึ่งบริษัทดังกล่าวอาจรายงานงบการเงินให้มีกำไรน้อยกว่าความเป็นจริง

¹² Effective tax rate= CIT/ Total Profit

ประเด็นความถูกต้องของงบการเงินจึงเป็นสิ่งสำคัญ หากพิจารณาระดับการเข้าถึงแหล่งทุนที่แตกต่างกัน ซึ่งคาดว่าจะมีผลต่อความถูกต้องของงบการเงิน โดยการระดมทุนที่ซับซ้อนมากขึ้นจะมีระบบต่างๆ เข้ามาช่วยในการตรวจสอบความถูกต้องของงบการเงิน เช่น การจดทะเบียนในตลาดทุน จะมีผู้เกี่ยวข้องที่คอยติดตามและตรวจสอบงบการเงินอย่างสม่ำเสมอ อาทิ ผู้ถือหุ้น นักวิเคราะห์บริษัทหลักทรัพย์ ก.ล.ต. เป็นต้น ในขณะที่การใช้ทุนส่วนตัวเพียงอย่างเดียวจะมีผู้มาเกี่ยวข้องในการติดตามตรวจสอบน้อยมาก ทำให้การรายงานบัญชีไม่ถูกต้องเป็นไปได้ง่ายกว่า จึงเป็นภาระของกรมสรรพากรในการตรวจสอบความถูกต้องดังกล่าว

ตาราง 15 แสดงระดับการเข้าถึงแหล่งทุนกับความถูกต้องของงบการเงิน

รายการ	ทุนส่วนตัว	สินเชื่อธนาคาร	ตลาดทุน
มาตรฐานและความถูกต้องของงบการเงิน	ต่ำ	สูง	สูงมาก
ภาระทางการในการตรวจสอบความถูกต้องงบการเงิน (ถ้าไร)	สูง	ปานกลาง	ต่ำ
ผลกระทบด้านลบ หากเสียภาษีโดยตบแต่งบัญชีให้กำไรน้อยกว่าที่เป็นจริง	ต่ำ	สูง (ธนาคารไม่ปล่อยกู้)	สูงมาก (มาตรการ ก.ล.ต)
ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี	ต่ำ	ปานกลาง	สูง

หมายเหตุ: บริษัทในตลาดทุน คือบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และตลาด MAI รวมบริษัทที่ออกหุ้นกู้

จากตาราง 15 พบว่าบริษัทที่มีการเข้าถึงแหล่งทุนระดับต่างๆ ตั้งแต่ การใช้ทุนส่วนตัว การใช้สินเชื่อธนาคาร จนถึงบริษัทที่สามารถระดมทุนในตลาดทุน จะมีระดับความถูกต้องทางบัญชีที่แตกต่างกัน โดยบริษัทในตลาดทุน ซึ่งประกอบไปด้วย บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (SET) ตลาดใหม่ (MAI) และบริษัทที่ออกหุ้นกู้ จะมีความถูกต้องทางบัญชีมากที่สุด ทำให้ลดภาระในการตรวจสอบของกรมสรรพากร

ตาราง 16 แสดงรายละเอียด บริษัทในและนอกตลาดทุน จำแนกบริษัทที่จ่ายและไม่จ่ายภาษี

รายการ (พันล้านบาท)	บริษัทในตลาดทุน			บริษัทนอกตลาดทุน			รวม ทั้งหมด	%บริษัทในตลาด ทุนต่อบริษัท ทั้งหมด
	บริษัทไม่ จ่ายภาษี	บริษัทจ่าย ภาษี	รวม	บริษัทไม่ จ่ายภาษี	บริษัท จ่ายภาษี	รวม		
จำนวน(บริษัท)	198	325	523	173,221	153,385	326,606	327,129	0.16%
ภาษี	0	100	100	0	250	250	350	28.50%
กำไร/ขาดทุน	-37	437	401	-143	1,025	883	1,284	31.22%
ยอดขาย	1,849	4,375	6,224	4,946	17,067	22,013	28,238	22.04%
สินทรัพย์	1,811	10,857	12,668	7,079	12,533	19,612	32,280	39.24%

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย โดยใช้ข้อมูลงบการเงินจากกระทรวงพาณิชย์

บริษัทที่ระดมทุนในตลาดทุน จำนวน 523 บริษัท แม้มีจำนวนบริษัทน้อยแต่มีส่วนส่วนการจ่ายภาษีเกือบ 1 ใน 3 (ร้อยละ 28.5 ของภาษี CIT ทั้งหมด) สร้างรายได้ให้รัฐเป็น

จำนวนมาก ดังนั้น การลดหย่อนใดๆ ให้บริษัทในตลาดทุนจะทำให้สูญเสียรายได้เช่นกัน ในขณะที่บริษัทนอกตลาดทุนมีบริษัทที่จ่ายภาษีมีจำนวน 153,383 บริษัท ส่วนบริษัทที่ไม่จ่ายภาษีมีจำนวน 173,221 บริษัท ส่วนใหญ่เป็นบริษัทนอกตลาดทุน ซึ่งมักมีปัญหาเรื่องความถูกต้องของงบการเงิน ทำให้ฐานภาษีที่จัดเก็บกำไรจากบริษัทนอกตลาดทุน อาจต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ประสิทธิภาพการจัดเก็บอาจต่ำกว่าที่ควรจะเป็นด้วยเช่นกัน

การขยายฐานภาษี CIT

จากประเด็นที่บริษัทที่อยู่นอกตลาดทุนมักมีปัญหาเรื่องรายงานกำไรที่ใช้เป็นฐานภาษี ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นการขยายฐานภาษี CIT จึงมุ่งเน้นบริษัทที่ไม่อยู่ในตลาดทุนเป็นสำคัญ ซึ่งควรมีแนวทางแก้ไขความถูกต้องของงบการเงิน เพื่อขยายฐานภาษีให้ถูกต้องตามความเป็นจริง แบ่งเป็น 2 กรณี

➤ **กลุ่มบริษัทที่จ่ายภาษีปกติ (153,383 บริษัท)** มีบางส่วนในกลุ่มนี้ที่รายงานกำไรไม่ครบถ้วน จากตารางเปรียบเทียบโครงสร้างภาระภาษี จากอัตราส่วนภาษีต่อยอดขาย โดยคำนวณเฉพาะบริษัทที่จ่ายภาษีเท่านั้น ตาราง 17 พบว่าบริษัทที่อยู่ในตลาดทุนมีภาระภาษีโดยเฉลี่ยสูงกว่าบริษัทนอกตลาดทุน สะท้อนว่ามีช่องทางที่จะขยายฐานภาษีสำหรับบริษัทนอกตลาดทุนได้อีก แม้ว่าส่วนต่างดังกล่าว บางส่วนอาจจะสะท้อน ลักษณะที่บริษัทนอกตลาดทุนมีกำไรที่ต่ำกว่า แต่บางส่วนสะท้อนการรายงานกำไรที่น้อยกว่าที่ควร จากการรายงานบัญชีไม่ถูกต้อง ซึ่งจำเป็นต้องพิสูจน์เป็นรายการ

ตาราง 17 เปรียบเทียบโครงสร้างภาระภาษี (สัดส่วนภาษีต่อยอดขาย) บริษัทในและนอกตลาดทุน เฉพาะบริษัทที่จ่ายภาษี ตั้งแต่ปี 2542 -2551

ปี	1)บริษัทในตลาดทุน	2)บริษัทนอกตลาดทุน	ผลต่าง (1)-(2)
2542	2.6%	1.4%	+ 1.2%
2543	2.2%	1.4%	+ 0.8%
2544	2.4%	1.4%	+ 1.0%
2545	2.6%	1.4%	+ 1.2%
2546	3.0%	1.5%	+ 1.6%
2547	2.5%	1.5%	+ 1.1%
2548	2.3%	1.6%	+ 0.7%
2549	3.0%	1.5%	+ 1.5%
2550	2.5%	1.5%	+ 1.0%
2551	2.3%	1.5%	+ 0.8%

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย โดยใช้ข้อมูลงบการเงินจากกระทรวงพาณิชย์

➤ **กลุ่มบริษัทที่ไม่ต้องจ่ายภาษี (ขาดทุนซ้ำซาก)** บางส่วนอาจเกิดการขาดทุนจากการดำเนินงานจริง แต่บางส่วนอาจเจตนารายงานงบการเงินไม่ถูกต้องเพื่อให้ผลประกอบการขาดทุน นอกจากจะไม่ต้องจ่ายภาษีในปีที่ขาดทุนแล้ว บางครั้งยังสามารถยกยอด

ขาดทุนสะสม ไม่ต้องจ่ายภาษีได้ในปีถัดไปไม่เกิน 5 ปี จึงมีหลายบริษัทที่ใช้ช่องทางนี้ไม่จ่ายภาษี ส่งผลให้มาตรการที่รัฐลดหย่อนต่าง ๆ ผ่านกลไกภาษี เพื่อจูงใจบริษัทเพิ่มการลงทุน ไม่ค่อยเป็นที่นิยมสำหรับบริษัทนอกตลาดทุน เนื่องจากมีบางส่วนเลี้ยงไม่ต้องจ่ายภาษีอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ในงานศึกษาครั้งนี้ได้พยายามประมาณการภาระภาษีของบริษัทที่ไม่จ่ายภาษี เพื่อเป็นแนวทางใช้ประกอบการประเมินภาษี โดยใช้สมมติฐาน ลักษณะธุรกิจที่ใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะประเภทบริษัทเหมือนกัน ขนาดธุรกิจใกล้เคียงกัน อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน ควรมีภาระภาษีไม่แตกต่างกัน โดยใช้สัดส่วนภาษีต่อยอดขาย (Tax/sale) เป็นตัวแทนภาระภาษีดังตาราง 18 ซึ่งเป็นภาระภาษีจากบริษัทนอกตลาดที่มีการเสียภาษีในปี 2551

ตาราง 18 สัดส่วนภาระภาษีต่อยอดขาย จำแนกตามประเภท ขนาด และประเภทภาคอุตสาหกรรมของบริษัทนอกตลาดหลักทรัพย์ ปี 2551

อุตสาหกรรม	ห้างหุ้นส่วนสามัญ		ห้างหุ้นส่วนจำกัด			บริษัทจำกัด			บริษัทมหาชน			รวม
	บริษัทเล็ก	บริษัทใหญ่	บริษัทเล็ก	บริษัทกลาง	บริษัทใหญ่	บริษัทเล็ก	บริษัทกลาง	บริษัทใหญ่	บริษัทเล็ก	บริษัทกลาง	บริษัทใหญ่	
อุตสาหกรรมการผลิต	0.99%		0.92%	0.44%	0.99%	1.36%	2.53%	1.30%	1.60%	1.41%	1.22%	1.51%
ค้าปลีก	0.33%	0.36%	0.30%	0.66%	0.98%	0.67%	0.84%	1.39%		10.01%	1.85%	0.88%
ค้าส่ง	1.17%		0.37%	0.51%	1.03%	0.82%	0.75%	0.80%	0.16%	1.69%	1.21%	0.76%
ก่อสร้าง	1.35%		1.34%	1.03%	1.35%	1.80%	1.66%	2.34%		0.47%	3.04%	1.69%
อื่นๆ	4.57%	0.88%	1.45%	1.50%	1.98%	2.63%	5.72%	2.72%	3.75%	3.70%	4.25%	3.21%
รวม	1.01%	0.73%	0.60%	0.70%	1.09%	1.22%	2.44%	1.43%	1.68%	2.37%	2.86%	1.5%

ที่มา จากการคำนวณข้อมูลงบการเงินกระทรวงพาณิชย์

หากใช้โครงสร้างการจ่ายภาษีของบริษัทที่อยู่นอกตลาดทุนมาใช้ประเมินรายได้ภาษีที่รัฐบาลควรได้รับจากบริษัทที่ไม่จ่ายภาษี พบว่าขนาดการสูญเสียรายได้ของรัฐจากบริษัทที่ไม่จ่ายภาษีอยู่ระหว่าง 0 -78.7 พันล้านบาท หมายความว่าหากบริษัทขาดทุนจริงตามที่รายงานในงบการเงิน รัฐจะไม่สูญเสียรายได้เลย (0 บาท) แต่หากทุกบริษัทเจตนารายงานงบการเงินไม่ถูกต้อง รัฐจะสูญเสียรายได้ถึง 78.7 พันล้านบาท ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งในการขยายฐานภาษีจากฐานกำไรให้ใกล้เคียงความเป็นจริง

นอกจากการขยายฐานภาษีในมุมมองเรื่องกำไรให้ใกล้เคียงความเป็นจริงแล้ว ยังรวมประเด็นการขยายฐานเพิ่มจำนวนบริษัทให้เข้ามาอยู่ในระบบภาษี CIT ด้วยการจูงใจให้ธุรกิจที่เป็นเศรษฐกิจนอกระบบ ให้เข้ามาอยู่ในระบบ โดยสังคมไทยมีเศรษฐกิจนอกระบบในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 52.6 ของ GDP¹³ ดังนั้น จึงมีผู้ประกอบการที่อยู่นอกระบบจำนวนมาก การสนับสนุนขยายฐานภาษี ให้บริษัทที่อยู่นอกระบบเข้าสู่ระบบ ยกตัวอย่างเช่น มาตรการลดอัตราภาษีแบบก้าวหน้า (ร้อยละ 0-30) สำหรับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (ตาราง 19) ถือเป็นมาตรการที่ดีที่ควรสนับสนุน แต่ควรปรับมาตรการช่วยเหลือให้มีเป้าหมายชัดเจนเชิงกล

¹³ สำนักบัญชีประชาชาติ 2547 “เศรษฐกิจนอกระบบ : มุมมองของระบบบัญชีประชาชาติ”

ยุทธ์ เพิ่มเงื่อนไขบริษัทที่ได้รับสิทธิต้องเป็นบริษัทที่เข้าสู่ระบบและมีความถูกต้องทางบัญชี เพื่อส่งเสริมให้มีระบบบัญชีที่ถูกต้องสอดคล้องกับการเสียรายได้ภาครัฐในระยะสั้น และจูงใจธุรกิจที่อยู่เศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบมากขึ้นจากอัตราภาษีที่ลดลง

ตาราง 19 อัตราภาษีแบบก้าวหน้านิติบุคคลวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม: จุดจดทะเบียนชำระแล้วไม่เกิน 5 ล้านบาท

ช่วงกำไร (ล้านบาท)	อัตราภาษี
0.0 - 0.15	0%
0.15 - 1.0	15%
1.0 - 3.0	25%
>3.0	30%

ที่มา :ฐิติมา ชูเชิด และ พศุตญา จิตะพันธ์กุล (2551)

ยิ่งกว่านั้น ในระยะยาวควรมีการปฏิรูปทั้งโครงสร้างอย่างเป็นระบบ เพื่อส่งเสริมบริษัทที่เป็นเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้าสู่ระบบ และควรส่งเสริมให้บริษัทที่อยู่ในระบบอยู่แล้ว แต่ใช้ทุนส่วนตัว ซึ่งมักมีงบการเงินที่ขาดระบบตรวจสอบ ให้เข้ามาอยู่ระบบการตรวจสอบที่เข้มข้น เช่นระบบธนาคารและระบบตลาดทุนจะช่วยดูแลเรื่องระบบบัญชีให้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพการจัดเก็บที่ดีในระยะยาว

ซึ่งปัจจุบันมีมาตรการที่จูงใจดังกล่าวอยู่แล้วโดยให้บริษัทต่างๆ เข้าสู่บริษัทในตลาดทุนมากขึ้น อาทิ ลดภาษีให้บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (ตาราง 20) แม้จะสูญเสียรายได้ ระยะสั้น แต่มีผลดีในระยะยาว เนื่องจากลดภาระการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชี

ตาราง 20 การลดหย่อนอัตราภาษีนิติบุคคลในตลาดหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ใหม่ (MAI)

ประเภท	อัตราภาษี	หมายเหตุ
บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ (SET)	25%	กำไรสุทธิ 300 ล้านบาทแรก
บริษัทที่เข้าใหม่ในตลาดหลักทรัพย์ (SET)	25%	ระยะเวลา 3 รอบบัญชี
บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ (MAI)	20%	กำไรสุทธิ 20 ล้านบาทแรก
บริษัทที่เข้าใหม่ในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ (MAI)	20%	ระยะเวลา 3 รอบบัญชี

ที่มา : ฐิติมา ชูเชิด และ พศุตญา จิตะพันธ์กุล (2551)

สอดคล้องกับมาตรการค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับการท่องเที่ยวในประเทศที่สามารถนำค่าใช้จ่ายโรงแรมที่พักมาลดหย่อนเงินได้ไม่เกิน 15,000 บาท เป็นส่วนหนึ่งที่ส่งเสริมจูงใจให้ธุรกิจโรงแรมเข้าสู่ระบบมากขึ้น เนื่องจากโรงแรมที่ไม่จดทะเบียนไม่สามารถออกใบเสร็จมาใช้ลดหย่อนภาษีได้

การเพิ่มอัตราภาษี CIT

การเพิ่มอัตราภาษี CIT อาจมีใช้ทางเลือกที่เหมาะสมในระยะยาว สำหรับเป้าหมายการเพิ่มรายได้รัฐ เนื่องจากอัตราภาษี CIT ของไทยอยู่ในระดับสูงและสูงกว่าเฉลี่ยประเทศในกลุ่มอาเซียนเช่นเดียวกับกรณี PIT การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN) จะยิ่งทำให้การขึ้นอัตราภาษีเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการเพิ่มอัตราภาษี CIT อาจส่งผลทางลบต่อความสามารถในแข่งขันของไทย และลดแรงดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ

ตาราง 21 แสดงอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศในอาเซียน

ประเทศ	อัตราภาษี CIT
สิงคโปร์	17%
มาเลเซีย	25%
เวียดนาม	25%
อินโดนีเซีย	28%
ฟิลิปปินส์	30%
ไทย	30%

ที่มา: <http://www.worldwide-tax.com>

นอกจากนี้ งานศึกษาแนวโน้มรายได้ภาษีของประเทศในกลุ่ม OECD ของ Alex Brill and Kevin A Hassett (2007) พบว่า หลายประเทศที่ได้มีการปรับลดอัตราภาษี CIT ลง กลับมีผลให้รายได้ภาษีของประเทศเพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราภาษี CIT ที่ลดลงอยู่ในรูปแบบเพื่อจูงใจทำให้บริษัทเข้าสู่ระบบมากขึ้นและเพื่อความถูกต้องของงบการเงิน จึงมีส่วนช่วยในการขยายฐานภาษีดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

3.2.4 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

รัฐบาลมีความจำเป็นต้องเพิ่มรายได้ เพื่อรองรับรายจ่ายรัฐบาลที่จะต้องเพิ่มขึ้นในอนาคต ทำให้รัฐบาลต้องพิจารณาแนวทางการขยายฐานภาษี ซึ่งจะเห็นได้ว่า การจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีทรัพย์สิน (Wealth Tax) ของไทยยังมีอยู่อย่างจำกัด จากการศึกษาของ Bahl and Wallace (2008) พบว่า ในประเทศไทย รายได้จัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สินยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่มีระดับการพัฒนาเท่ากัน จากตาราง 22 ในปี 2551 รายได้จัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ของประเทศไทย คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.01 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในประเทศสุทธิ (National Domestic Product: NDP) ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาและสเปนจัดเก็บได้ร้อยละ 3.82 และ 2.48 ของ NDP ตามลำดับ และเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านเช่นมาเลเซีย รายได้จัดเก็บคิดเป็นร้อยละ 1.5 ของ NDP สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงมีความสามารถในการเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้อีก

ตาราง 22 รายได้จัดเก็บจากฐานทรัพย์สินเชิงเปรียบเทียบ ปี 2551

ประเทศ	Actual level of Property Tax	
	Per Capita (USD)	Percent of NDP (%)
สหรัฐอเมริกา	1,343.7	3.82
สเปน	317	2.48
อาร์เจนตินา	120.7	1.56
ชิลี	34.3	0.41
เกาหลี	71.4	0.84
ตุรกี	24.4	0.55
มาเลเซีย	14	1.5
ไทย	6.5	0.01

ที่มา : Wallace (2008), International Studies Program

การจัดเก็บรายได้จากภาษีทรัพย์สินของไทยมีการจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งปัจจุบันมีการจัดเก็บได้น้อย ทำให้สัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองต่อรายได้ที่อยู่ในระดับต่ำด้วย ในปีงบประมาณ 2552 รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองต่อรายได้รวมทั้งหมดของ อปท. มีสัดส่วนที่ต่ำเพียงร้อยละ 9.2 ซึ่งสะท้อนว่า อปท. ยังคงต้องพึ่งพารายได้อุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนที่อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน จากตาราง 23 พบว่า สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้ท้องถิ่นทั้งหมดของไทยคิดเป็นเพียงร้อยละ 9.2 ในขณะที่จากประสบการณ์ต่างประเทศจะพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้สามารถจัดเก็บเองได้สูงถึงร้อยละ 40.0 และ 34.4 ตามลำดับ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้ อปท. ของไทยมีศักยภาพการจัดเก็บเพิ่มมากขึ้น และลดการพึ่งพารายได้จากเงินโอนและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

ตาราง 23 สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมของท้องถิ่น (ร้อยละ)

ประเทศ	สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมของท้องถิ่น (ร้อยละ)
ญี่ปุ่น	40.0
เกาหลีใต้	34.4
เวียดนาม	59.1
ไทย	9.2

ที่มา : 1. รายงาน Korean Local Tax System 2010 2. กระทรวงการคลังเวียดนาม (2549)

อย่างไรก็ตาม ระบบภาษีการถือครองทรัพย์สินในปัจจุบันมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ดังนี้

- ภาษีโรงเรือนและที่ดินในปัจจุบันยังไม่ถือเป็นภาษีทรัพย์สินที่แท้จริง เนื่องจากฐานภาษีมาจากการประเมินค่าเช่าต่อปี ซึ่งถือเป็นรายได้ (Income flow variable) มิใช่มาจากฐานทรัพย์สิน (Wealth stock variable) นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินยังมีความซับซ้อนกับการเก็บภาษีเงินได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน และการประเมินค่าเช่ายังมีความไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจ (Discretion) ของเจ้าหน้าที่ประเมิน ทำให้ในบางกรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอาจมีมูลค่าเท่ากัน แต่ค่าเช่ารายปีแตกต่างกัน ทำให้มีภาระภาษีที่แตกต่างกัน สำหรับภาษีบำรุงท้องที่มีฐานภาษีที่จัดเก็บเฉพาะจากราคาที่ดิน ไม่รวมถึงสิ่งปลูกสร้าง โดยราคาปานกลางที่ดินยังคงใช้ราคาประเมินที่ดินเมื่อปี 2521 – 2524 นอกจากนี้ ยังพบว่าเกณฑ์การยกเว้นและลดหย่อนมีจำนวนมากและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ทำให้การจัดเก็บภาษีมีความยุ่งยากและสูญเสียรายได้

- ด้านอัตราภาษี พบว่า ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีอัตราภาษีที่กำหนดไว้สูงที่ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี หรือเทียบเท่ากับค่าเช่าเดือนครึ่ง ซึ่งโดยปกติผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินสามารถที่จะผลักภาระภาษีไปยังผู้เช่าได้ และในกรณีของภาษีบำรุงท้องที่มีอัตราลดหย่อน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในกรณีราคาปานกลางที่ดินต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท จะมีอัตราภาษีเฉลี่ยร้อยละ 0.50 ของราคาปานกลาง ขณะที่ที่ดินที่มีมูลค่าเกินกว่าไร่ละ 30,000 บาท จะมีอัตราภาษีเฉลี่ยร้อยละ 0.25 ของราคาปานกลาง

จากปัญหาข้างต้น รัฐบาลจึงได้พยายามผลักดันให้มีการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อบังคับใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดให้มีระบบภาษีทรัพย์สินอย่างแท้จริง และสร้างความเป็นธรรมการในถือครองทรัพย์สิน ส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และสนับสนุนให้อปท. มีรายได้เพื่อพัฒนาท้องถิ่น

รูปแบบของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ระหว่างการพิจารณามีประเด็นสำคัญดังนี้

(1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจัดเก็บจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐ โดยจัดเก็บจากมูลค่าทรัพย์สินซึ่งคำนวณจากฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ประเภทที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและห้องชุดตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เป็นปัจจุบัน

(2) เพดานอัตราภาษีที่เรียกเก็บ 3 อัตรา คือ อัตราภาษีทั่วไปไม่เกินร้อยละ 0.5 ที่อยู่อาศัยโดยไม่ประกอบเชิงพาณิชย์ไม่เกินร้อยละ 0.1 และ ที่เกษตรกรรมไม่เกินร้อยละ 0.05 สำหรับที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน ใน 3 ปีแรกให้เสียภาษีไม่เกินร้อยละ 0.5 ตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หากยังมีได้ทำประโยชน์

อีกให้เสียเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าในทุก 3 ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน อัตราภาษีที่เรียกเก็บดังกล่าวจะกำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีจากส่วนกลาง กรณีที่ อปท. เห็นว่าอัตราภาษีที่คณะกรรมการกำหนดต่ำเกินไปก็สามารถกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นแต่ไม่เกินเพดานอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการบังคับใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีดังนี้ (1) มีภาษีทรัพย์สินใหม่ที่มีฐานภาษีที่เป็นปัจจุบันและอัตราภาษีที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น (2) กรณีภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างผู้เช่าจะเสียภาษีตามการใช้ประโยชน์จริง เช่น เช่าโรงเรือนอยู่อาศัยจะเสียภาษีในอัตราที่อยู่อาศัย เช่าที่ดินทำเกษตรกรรมจะเสียภาษีในอัตราเกษตรกรรม โดยลดการผลักภาระภาษีให้ผู้เช่า และ (3) สนับสนุนให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราที่สูงสำหรับที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินในระดับหนึ่ง (4) จากกรณีศึกษาตามตาราง 24 ซึ่งใช้โครงสร้าง อปท. ในปี 2552 คำนวณหารายได้ของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภายใต้สมมติฐานอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเท่ากับร้อยละ 0.3 สำหรับที่ดินทั่วไป ร้อยละ 0.3 สำหรับที่ดินว่างเปล่า ร้อยละ 0.01 สำหรับที่อยู่อาศัย และร้อยละ 0.0 สำหรับที่ดินเกษตรกรรม โดยกำหนดให้รายได้ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลอยู่ที่ร้อยละ 24.6 อปท. จะมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งก็จะช่วยลดภาระการอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่ อปท. คิดเป็นจำนวนถึง 1.8 หมื่นล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 0.2 ของ GDP

ตาราง 24 เปรียบเทียบรายได้ อปท. กรณีภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

	โครงสร้างรายได้ อปท. ปี 2552		โครงสร้างรายได้ อปท. กรณีภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อัตราใหม่ *	
	ล้านบาท	% ต่อรายได้ อปท.	ล้านบาท	% ต่อรายได้ อปท.
รายได้ อปท. รวม	414,382	100	414,382	100
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ --> ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	20,245	4.9	38,811	9.4
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	143,627	34.7	125,061	30.2
รายได้ อปท. อื่นๆ	250,510	60.5	250,510	60.5

หมายเหตุ: ภายใต้สมมติฐานสัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลอยู่ที่ร้อยละ 24.6

* ภายใต้สมมติฐานอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเท่ากับ ที่ดินทั่วไป 0.3% ที่ดินว่างเปล่า 0.3% ที่อยู่อาศัย 0.01 % ที่ดินเกษตรกรรม 0.01%

การนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีเดิมจะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันทั้งในด้านฐานภาษี อัตราภาษี การบริหารจัดการเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. โดยที่ อปท. จะมีอำนาจในการบริหารจัดการและการกำหนดอัตราภาษีภายในกรอบอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะเป็นการสร้างรายได้ให้ อปท. และลดภาระเงินอุดหนุนจากงบประมาณส่วนกลาง นอกจากนี้ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะช่วยสร้างความเป็นธรรมทางสังคม อีกทั้งยังจะส่งผลให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินว่างเปล่า และผลักดันให้มีการใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

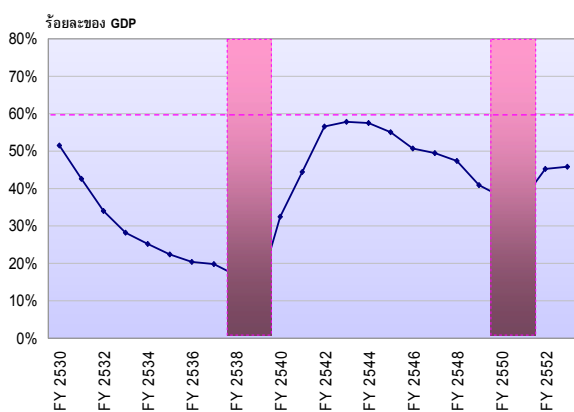
4. บทบาทนโยบายการคลังในทศวรรษหน้า

4.1 ความสามารถในการรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจ

วิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา ประเทศไทยสามารถรอดพ้นจากภาวะวิกฤตมาได้ เนื่องจากฐานะการคลังยังแข็งแกร่งและระดับหนี้สาธารณะอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทำให้ยังมีช่องว่างที่จะใช้นโยบายการคลังรวมทั้งสามารถกู้เงินสำหรับแก้ปัญหาและกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ แม้จะกระทบความน่าเชื่อถือของประเทศบ้างแต่เป็นระยะเวลาสั้นๆ โดยเฉพาะในช่วงปี 2540 ที่เกิดปัญหาวิกฤตทางการเงินครั้งใหญ่ในประเทศไทย ก่อนหน้านั้นในปี 2539 หนี้สาธารณะของไทยมีเพียงร้อยละ 12.2 ของ GDP ขณะที่เงินคงคลังมีจำนวนสูงถึง 325.9 พันล้านบาท อย่างไรก็ตาม หลังวิกฤตมีการกู้เงินทั้งในและต่างประเทศมาเพื่อดูแลปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้หนี้สาธารณะปรับเพิ่มขึ้นถึงเกือบร้อยละ 60 ในปี 2543 และเงินคงคลังที่สะสมมามากในช่วงปี 2533-2539 ก็ลดลงอย่างมากภายในระยะเวลาเพียง 2 ปี

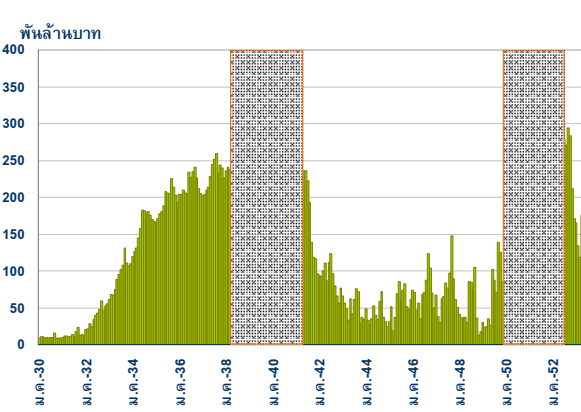
สำหรับวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2552 ที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบทางอ้อมจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก ก่อนปี 2551 ระดับหนี้สาธารณะของไทยอยู่ที่ร้อยละ 37.1 ของ GDP แต่วิกฤตครั้งนี้ภาคธุรกิจและสถาบันการเงินของไทยยังคงมีความเข้มแข็งและไม่ได้รับผลกระทบมากจากวิกฤต ทำให้รัฐไม่ต้องใช้เม็ดเงินมากนักในการฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45.2 ในปี 2552 ซึ่งไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับวิกฤตเมื่อปี 2540

รูป 13 หนี้สาธารณะต่อ GDP ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

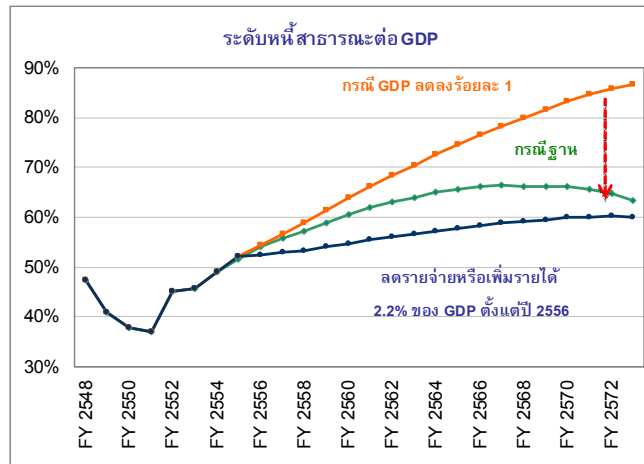
รูป 14 เงินคงคลัง ณ สิ้นเดือน



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในระยะต่อไป การเคลื่อนย้ายเงินทุนที่มีความรวดเร็วและมีความผันผวนมากขึ้น โดยเฉพาะสำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชีย ทำให้ความเสี่ยงของความผันผวนทางเศรษฐกิจไทยในอนาคตจึงน่าจะมากขึ้นตามด้วย ทำให้ภาครัฐมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับต่ำ อย่างน้อยควรอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว หรือยิ่งต่ำกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังได้มากเท่าไร ก็จะสามารถรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจได้มากเท่านั้น

รูป 15 ความสามารถในการรองรับวิกฤตเศรษฐกิจ



ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

จากหัวข้อ 2.2 ที่ได้วิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ของการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อระดับหนี้สาธารณะ โดยหากการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าข้อสมมติร้อยละ 1 ตลอดช่วงการประมาณการ จะทำให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องไปถึงร้อยละ 86.7 ในปี 2573 ซึ่งหากจะทำให้หนี้สาธารณะกลับสู่กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ร้อยละ 60 ของ GDP ตลอดการประมาณการ จำเป็นต้องลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้อีกร้อยละ 2.2 ของ GDP ตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นไป

ทั้งนี้ ยิ่งเริ่มได้เร็ว ยิ่งสร้างภาระน้อยกับคนรุ่นหลัง และบรรเทาความรุนแรงของการปรับโครงสร้างในอนาคต โดยหากเป็นกรณีที่ลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้ในปี 2560 หรือ ปี 2565 แทนที่จะเริ่มในปี 2560 จะต้องเพิ่มจำนวนการลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้เป็นร้อยละ 2.6 ของ GDP และ 4.2 ของ GDP ตามลำดับ

ตาราง 25 ความจำเป็นในการลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้ (ร้อยละต่อ GDP)

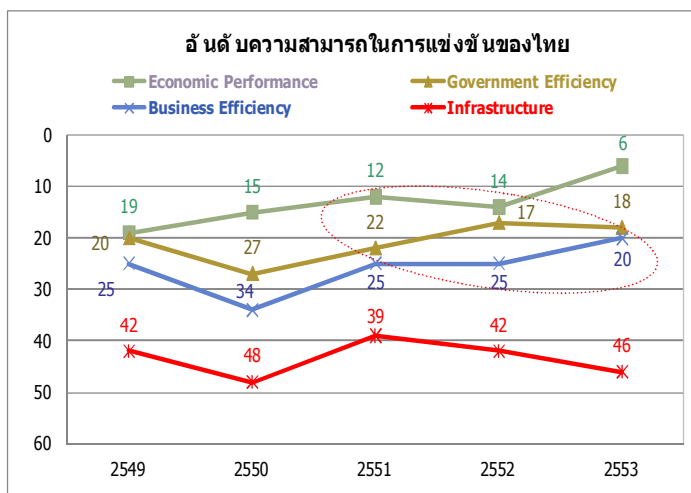
ปีที่เริ่มปรับโครงสร้าง	FY2556	FY2560	FY2565
ความจำเป็นในการลดรายจ่ายและ / หรือ เพิ่มรายได้เพื่อให้หนี้สาธารณะไม่เกิน ร้อยละ 60 ในปี 2570	2.2	2.6	4.2

4.2 การเพิ่มการลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐาน

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอก ประกอบกับแนวโน้มที่เศรษฐกิจไทยหันมาพึ่งพิงเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและอุปสงค์ภายในประเทศมากขึ้น ภาครัฐจำเป็นต้องมีการลงทุนเพิ่มขึ้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการ

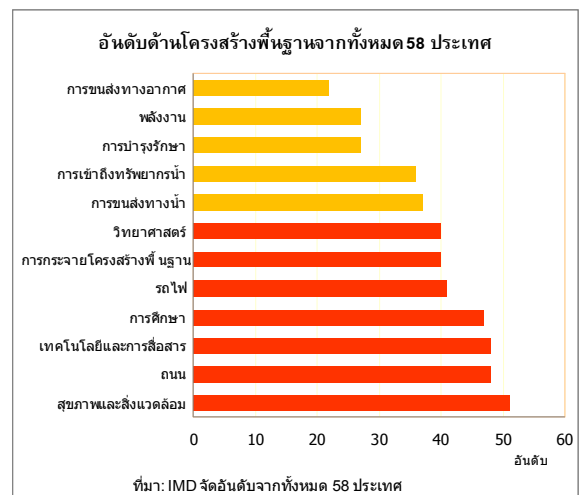
แข่งขัน ซึ่งจากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันโดย International Institute for Management Development (IMD) ในปี 2553 แม้ประเทศไทยจะอยู่ในอันดับที่ 26 จาก 58 ประเทศ ซึ่งเป็นอันดับที่ดีขึ้นจากปี 2550 ที่อยู่ในอันดับที่ 33 แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยยังอ่อนแอในด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) โดยเฉพาะสาธารณูปโภคพื้นฐาน (ถนน รถไฟ และการสื่อสาร) สาธารณสุข และการศึกษา ขณะที่ด้านประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ประสิทธิภาพภาครัฐ (Government Efficiency) และประสิทธิภาพภาคธุรกิจ (Business Efficiency) อยู่ในอันดับที่มีแนวโน้มดีขึ้น ดังนั้น เพื่อเตรียมความพร้อมในการแข่งขันและดูแลการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว ภาครัฐควรมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น

รูป 16 อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทย



ที่มา: IMD จัดอันดับจากทั้งหมด 58 ประเทศ

รูป 17 อันดับความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ



ทั้งนี้ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม (World Bank (2006)) ผลทางตรง คือ การลงทุนพัฒนาโครงสร้างด้านสาธารณูปโภคของภาครัฐทำให้ภาคเอกชนมีต้นทุนการดำเนินงานและการขนส่งลดลงและได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่ามากพอที่จะตัดสินใจลงทุนเพิ่ม แต่การลงทุนของภาครัฐอาจกระทบกับการตัดสินใจลงทุนของภาคเอกชนในระยะสั้น จากการแย่งทรัพยากรจนมีผลต่ออัตราเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยรวมทั้งอัตราแลกเปลี่ยน ขณะที่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจะมีผลทางอ้อมต่อการเพิ่มศักยภาพของแรงงาน (labor productivity) จากความสะดวกในการเดินทางและการพัฒนาการสื่อสารที่เร็วขึ้น ทำให้แรงงานทำงานได้ง่ายขึ้น เช่นในประเทศเคนยา (Kenya) และอูกันดา (Uganda) การเข้าถึงการสื่อสารทำให้ส่งออกสินค้าเกษตรได้ในราคาที่สูงขึ้น มีการกระจายสินค้าและบริการได้ทั่วถึงมากขึ้น นอกจากนี้ การปรับปรุงการศึกษาและสาธารณสุขจะช่วยเพิ่มศักยภาพการผลิตของแรงงาน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว

สำหรับประเทศไทย การลงทุนภาครัฐในช่วงที่ผ่านมามีแนวโน้มลดลงไปมาก โดยในช่วงปี 2546-2551 การลงทุนภาครัฐในรูปตัวเงินมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 6.7 ของ GDP ลดลงเป็นลำดับ หลังจากวิกฤตต้มยำกุ้งเมื่อปี 2540 จากช่วงปี 2535-2540 และช่วงปี 2541-2545 ที่มีสัดส่วน ร้อยละ 9.2 ของ GDP และ 8.4 ของ GDP ตามลำดับ ทำให้โครงสร้างพื้นฐานของไทยมีการพัฒนาที่น้อย และเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific) ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่แย่อันดับ 4 รองจากฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และอินเดีย มีผลให้อันดับ ประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์ของไทยอยู่ในอันดับที่แย่อันดับ 4 ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เช่นเดียวกัน

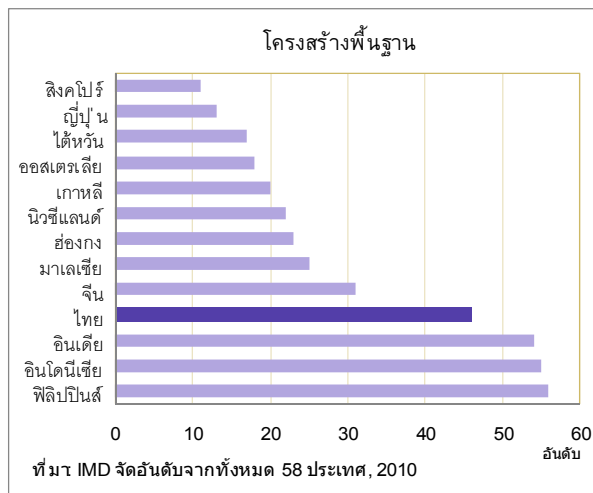
ตาราง 26 สัดส่วนการลงทุนภาครัฐต่อ GDP (ร้อยละต่อ GDP)

	2535-2540	2541-2545	2546-2552
การลงทุนภาครัฐในรูปตัวเงิน (Nominal Public Investment)	9.2	8.4	6.7
การลงทุนภาครัฐที่แท้จริง (Real Public Investment)	6.3	5.4	3.1

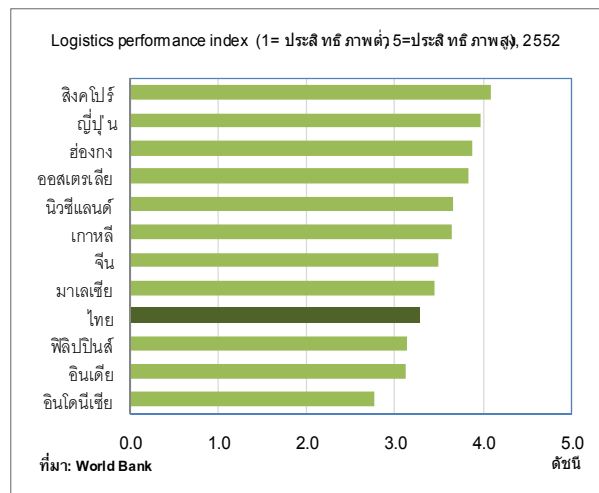
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูป 18 การจัดอันดับโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์

การจัดอันดับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน



การจัดอันดับโลจิสติกส์



เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ กับค่ากลางของกลุ่มภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก พบว่า ไทยต้องการการลงทุนอีกมาก ทั้งไฟฟ้า ถนน รถไฟ รถไฟฟ้า โครงข่ายโทรศัพท์บ้าน โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ และโครงข่ายอินเทอร์เน็ต และหากไทยจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวให้เทียบเท่าค่ากลางของกลุ่ม ซึ่งคำนวณโดยใช้ต้นทุนต่อหน่วยจาก Tito (2005) และแปลงเป็นเงินบาทโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยน 30 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. จะคิดเป็นวงเงินลงทุนที่ต้องการทั้งหมด 5,505,499 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 55 ของ GDP ซึ่งการลงทุนข้างต้นส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่และใช้เงินจำนวนมาก จึงไม่สามารถ

ลงทุนได้ภายในปีเดียว จำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญและทยอยลงทุน หากภาครัฐทยอยลงทุน 10 ปี จะคิดเป็นวงเงินลงทุนประมาณร้อยละ 5.5 ของ GDP ต่อปี

ตาราง 27 วงเงินลงทุนที่ต้องการเมื่อเทียบกับค่ากลางของกลุ่มประเทศเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific)

	ไทย*	ค่ากลางของ กลุ่ม Asia- Pacific*	จำนวนเงินลงทุนที่ ต้องการ** (ล้านบาท)
ไฟฟ้า (กิโลวัตต์/ชั่วโมง/คน)	2,055.5	4,783.3	3,023,325
ถนน (กม. / ตร. กม.)	0.350	0.670	2,058,542
รถไฟ (กม. / ตร. กม.)	0.009	0.014	69,255
รถไฟฟ้า (กม. / พัน ตร.กม.)	0.090	0.172	143,684
โทรศัพท์บ้าน (จำนวน / 1 พันคน)	104.0	380.0	73,609
โทรศัพท์เคลื่อนที่ (จำนวน / 1 พันคน)	920.0	947.0	7,201
อินเทอร์เน็ต (จำนวน / 1 พันคน)	209.0	696.0	129,883
วงเงินที่ต้องการลงทุนทั้งหมด (ล้านบาท)			5,505,499

หมายเหตุ: * World Bank Database, International Institute for Management Development (IMD),
World Metro Database ,สถานะโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ขนส่ง สศข.

** คำนวณโดยใช้ต้นทุนต่อหน่วยจาก Tito Yepes (2005)

อย่างไรก็ดี การลงทุนข้างต้นมีบางส่วนได้ถูกบรรจุไว้ในแผนของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐแล้วในช่วงปี 2553 – 2558 เฉลี่ยปีละประมาณร้อยละ 2 ของ GDP (รายละเอียดในหัวข้อที่ 2.2) ทำให้มีความต้องการเม็ดเงินลงทุนส่วนเพิ่มอีกปีละประมาณร้อยละ 3.5 ของ GDP ซึ่งมีทางเลือก 2 ทาง คือ ลงทุนโดยรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ และการลงทุนโดยโครงการที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP)

ทั้งนี้ การเพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวไม่สามารถใช้เงินงบประมาณลงทุนได้ทั้งหมด เนื่องจากปัจจุบันงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีรายจ่ายผูกพันจำนวนมาก ประกอบกับข้อจำกัดการจัดทำงบประมาณที่ขาดดุลได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมกับร้อยละ 80 ของการชำระคืนต้นเงินกู้ ตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ทั้งนี้หากเพิ่มการลงทุนโดยรัฐวิสาหกิจ รายได้รัฐวิสาหกิจก็คงไม่เพียงพอที่จะลงทุนได้ทั้งหมด จึงต้องอาศัยการกู้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่รัฐบาลจะค้ำประกันโดยหากกู้จำนวนมากอาจติดข้อจำกัดในการค้ำประกันเงินกู้ที่กำหนดไว้ว่าจะต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อจำกัดการกู้ต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม การลงทุนโดยรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ล้วนสร้างภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น ซึ่งอาจเกินกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ของ GDP จึงมีความจำเป็นต้องผลักดันให้มีการลงทุนร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) ให้มากที่สุด

Box2: ความเป็นไปได้ในการลงทุนร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (PPP)

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ถือเป็นรูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและบริการ โดยที่มุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่าภาครัฐจะเป็นเจ้าของหรือดำเนินการโดยภาครัฐเอง ทั้งนี้ โครงการ PPP สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยโครงการ PPP มักจะมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ได้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่จากภาคเอกชน ขณะที่ภาคเอกชนจะมีช่องทางในการดำเนินธุรกิจได้มากขึ้น นอกจากนี้ ภาคประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีประสิทธิภาพด้วยราคาที่เหมาะสม

ในทางปฏิบัติ การดำเนินการของ PPP สามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น (1) รูปแบบ Build – Transfer – Operate (BTO) ซึ่งเป็นการให้สัมปทานที่ความเป็นเจ้าของจะถูกโอนเป็นของรัฐเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยผู้รับสัมปทานจะได้รับสิทธิในการดำเนินงานตามช่วงเวลาที่กำหนด (2) รูปแบบ Build – Operate – Transfer (BOT) ผู้รับสัมปทานจะถือกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ตลอดระยะเวลาที่ให้บริการ ไปจนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาสัมปทาน และ (3) รูปแบบ Build – Own – Operate (BOO) ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบก่อสร้าง ดำเนินการ และบำรุงรักษาสินทรัพย์ของโครงการโดยมีความเป็นเจ้าของสินทรัพย์ และดำเนินการให้บริการภายหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จและไม่มีข้อกำหนดในการโอนย้ายสินทรัพย์กลับเป็นของภาครัฐภายหลังสิ้นสุดสัญญา

สำหรับประเทศไทย ได้มีประสบการณ์ใช้โครงการ PPP ในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการรถไฟฟ้า BTS ของกรุงเทพมหานคร (กทม.) ที่ได้ให้สัมปทานแก่บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เพื่อพัฒนาและดำเนินการโครงการรถไฟฟ้า โดยมีอายุสัญญา 30 ปี โดยที่บริษัทเอกชนเป็นผู้ลงทุนโครงการในรูปแบบ BTO กล่าวคือ บริษัทฯ เป็นผู้ลงทุนก่อสร้างและภายหลังก่อสร้างเสร็จ โอนกรรมสิทธิ์ให้กับ กทม. ในขณะที่บริษัทฯ สามารถจัดเก็บรายได้ตลอดช่วงอายุสัมปทาน สำหรับในปัจจุบัน แนวทาง PPP ยังคงใช้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 เช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่-บางซื่อ วงเงิน 60,185 ล้านบาท โดยภาครัฐจะลงทุนในงานโยธาร้อยละ 80 และภาคเอกชนลงทุนระบบรถไฟฟ้า ตัวรถไฟฟ้าและการเดินรถ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20 ของวงเงินทั้งหมด เป็นต้น

ตาราง 28 โครงการ PPP ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555

โครงการ PPP	วงเงินลงทุนของภาคเอกชน (ล้านบาท)
1. โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่-บางซื่อ	2,740
2. โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล	6,472
3. โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเข้ม ช่วงหมอชิต-สะพานใหม่	5,474
4. รถไฟฟ้าสายสีเขียวอ่อน ช่วงแบริ่ง-สมุทรปราการ	3,530
รวม	22,716

หมายเหตุ: ภาครัฐลงทุนงานโยธา (คิดเป็นประมาณร้อยละ 80 ของมูลค่าโครงการ) และภาคเอกชนลงทุนในระบบรถไฟฟ้า และการเดินรถ (คิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของมูลค่าโครงการ)

อย่างไรก็ตาม ในอนาคต รัฐบาลยังมีนโยบายที่จะเพิ่มบทบาทของการร่วมลงทุนของภาคเอกชนในโครงการลงทุนของภาครัฐต่อไป ซึ่งอยู่ระหว่างการจัดทำแนวทาง (Guidelines) สำหรับการดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐในรูปแบบ PPP ซึ่งจะเป็นการกำหนดกรอบการดำเนินงานของโครงการ PPP ในระยะต่อไป ซึ่งหากมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นจะสามารถทำให้เกิดโครงการ PPP มากยิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินโครงการลงทุนต่างๆ ส่งเสริมบทบาทภาคเอกชน และท้ายที่สุด ภาคประชาชนและผู้รับบริการจะได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและบริการภาครัฐที่ดีขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ภายใต้โครงการไทยเข้มแข็ง 2555 มีโครงการที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP) เป็นมูลค่าทั้งสิ้น 22.7 พันล้านบาท จากวงเงินงบประมาณ 1.3 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 1.75 จากงบประมาณทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งคาดหวังว่าในอนาคต ภาครัฐจะสามารถผลักดันให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนได้มากขึ้น โดยขณะนี้ทางการยังอยู่ระหว่างการแก้ไข พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 (หรือเรียกสั้นๆ ว่า พ.ร.บ.ร่วมทุน) โดยเฉพาะในประเด็นของวงเงินที่ให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนที่มีการขยายมากขึ้น และการเพิ่มโทษข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่มีส่วนร่วมในการทุจริต รวมทั้งหากภาครัฐสามารถแก้ปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางการร่วมทุนอื่นๆ อาทิ การให้ผลตอบแทนที่เป็นธรรม นโยบายการร่วมทุนที่ชัดเจนและโปร่งใส ซึ่งจะทำให้โอกาสที่เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนน่าจะมีมากขึ้น

4.3 การส่งเสริมการใช้จ่ายด้านสวัสดิการ เพื่อสร้างโอกาสและรายได้

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมมาตามลำดับของการพัฒนาประเทศ โดยนิยามของ “สวัสดิการสังคม” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

ทั้งนี้ แนวทางของปรัชญาของสวัสดิการสังคมสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้วหลัก ได้แก่

(1) รัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม (Liberal Welfare State) มีลักษณะสำคัญคือ รัฐสนับสนุนให้ “กลไกตลาด” เป็นตัวจัดการสวัสดิการเพื่อลดบทบาทของรัฐและลดการพึ่งพาสถาบันของรัฐ รัฐจะเข้ามาดูแลเฉพาะคนที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ และต้องมีการทดสอบความจำเป็นก่อน (means-testing) รวมทั้งการเน้นหลักการสงเคราะห์มากกว่าการสร้าง ความมั่นคงทางสังคมหรือประกันสังคม

(2) รัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Welfare State) มีลักษณะสำคัญคือ เป็นสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal) ไม่เน้นการทดสอบความจำเป็นก่อน (means-testing) และอาจไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการโดยใช้กลไกตลาดเป็นหลัก แต่ใช้หลัก “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข”

ทั้งนี้ การจัดสรรทรัพยากรของระบบสวัสดิการสังคมนั้น มีทั้งการจัดสรรแบบให้บางกลุ่ม (To some) ที่ให้เฉพาะกลุ่มคนที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้และกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น ผู้ด้อยโอกาส หรือการจัดสรรแบบให้ทุกคน (To all) ที่ให้ประชาชน

ทุกคนอย่างทั่วถึง โดยเห็นว่านโยบายด้านสวัสดิการจะสร้างประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม (Positive Externality)

สำหรับในกรณีของประเทศไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา นั้น รายจ่ายด้านสวัสดิการของไทยทั้งด้านรายจ่ายเพื่อการศึกษาและการบริการสาธารณสุขได้เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ 2552 ประเทศไทยมีงบประมาณด้านสังคมและสวัสดิการชุมชนจำนวนกว่า 7.6 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 44.8 ของงบประมาณรวม ซึ่งงบประมาณส่วนใหญ่จัดสรรให้กับด้านการศึกษาและสาธารณสุขเป็นหลัก

ในทศวรรษหน้า การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human capital) จะเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อให้ประเทศไทยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและเป็นพื้นฐานของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว ดังนั้น ประเด็นเชิงนโยบายที่น่าสนใจคือ ในช่วงที่ผ่านมา การใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมของไทยเป็นอย่างไรและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

4.3.1 รายจ่ายด้านการศึกษา

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องสะท้อนจากงบประมาณด้านสังคมและสวัสดิการทางชุมชนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นรายจ่ายด้านการศึกษาสูงถึง 4.0 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 52.9 ของงบประมาณด้านสังคมและสวัสดิการชุมชน โดยโครงการ/มาตรการด้านการศึกษาหลักๆ ที่รัฐบาลได้จัดสรรขึ้นได้แก่

(1) **นโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ** เป็นโครงการที่รัฐบาลสนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานและลดภาระด้านการศึกษาของผู้ปกครอง จากข้อมูลล่าสุด มีผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้จำนวน 12.3 ล้านคน โดยใช้งบประมาณในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในภาคการศึกษาที่ 1/2553 จำนวน 1.87 หมื่นล้านบาท ซึ่งจำแนกได้ ดังนี้

ค่าเล่าเรียน	9,204,332,750 บาท
ตำรา / หนังสือเรียน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้	3,212,043,032 บาท
อุปกรณ์การเรียน	1,347,869,235 บาท
ชุดนักเรียน 2 ชุดต่อคนต่อปี	2,777,120,780 บาท
กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน	2,247,562,635 บาท

(2) **กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)** มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพ ระหว่างศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ระดับอาชีวศึกษา และระดับอุดมศึกษาได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง ช่วยแบ่งเบาภาระด้านการเงินของผู้ปกครองและเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติโดยรวม โดยมุ่งหวังว่าผู้กู้ยืม

จะสามารถเล่าเรียนได้จนสำเร็จตามหลักสูตร มีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม รวมถึงมีจิตสำนึกในการชำระหนี้คืนเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับรุ่นน้องต่อไป

ในช่วงที่ผ่านมา กองทุนฯ ได้ให้กู้ยืมไปแล้วกว่า 4.0 แสนล้านบาท และมีผู้กู้ยืมถึง 3.5 ล้านคน จากการคาดการณ์ ในปีงบประมาณ 2553 รายจ่ายในการดำเนินงานของกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาจะอยู่ที่ 2.0 หมื่นล้านบาท ดังแสดงในตาราง 29

ตาราง 29 งบประมาณกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา

ปีงบประมาณ	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร (ล้านบาท)
2550	31,323
2551	24,218
2552	25,675
2553	20,068
2554	21,000

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

(3) โรงเรียนและมหาวิทยาลัยของรัฐบาล เป็นหน่วยงานหนึ่งที่รัฐบาลให้การสนับสนุนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการพัฒนาประชาชนในประเทศ และสร้างเสริมสวัสดิการให้คนในสังคม ปัจจุบันมีโรงเรียนและมหาวิทยาลัยของรัฐบาลมากกว่า 3.7 หมื่นแห่ง และจากผลการสำรวจในปี 2551 ของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า มีนักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาภายใต้กำกับของรัฐบาลจำนวน 14.1 ล้านคน และมีบุคลากรทางการศึกษารวมทั้งหมด 7.0 แสนคน แยกเป็นในกรุงเทพฯ 9.4 หมื่นคน และจังหวัดอื่นๆ ประมาณ 6.1 แสนคน

ในด้านของรายจ่ายในภาคการศึกษาของรัฐบาล พบว่า รายจ่ายในด้านการศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณในด้านของการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2551 ดังตารางที่ 30

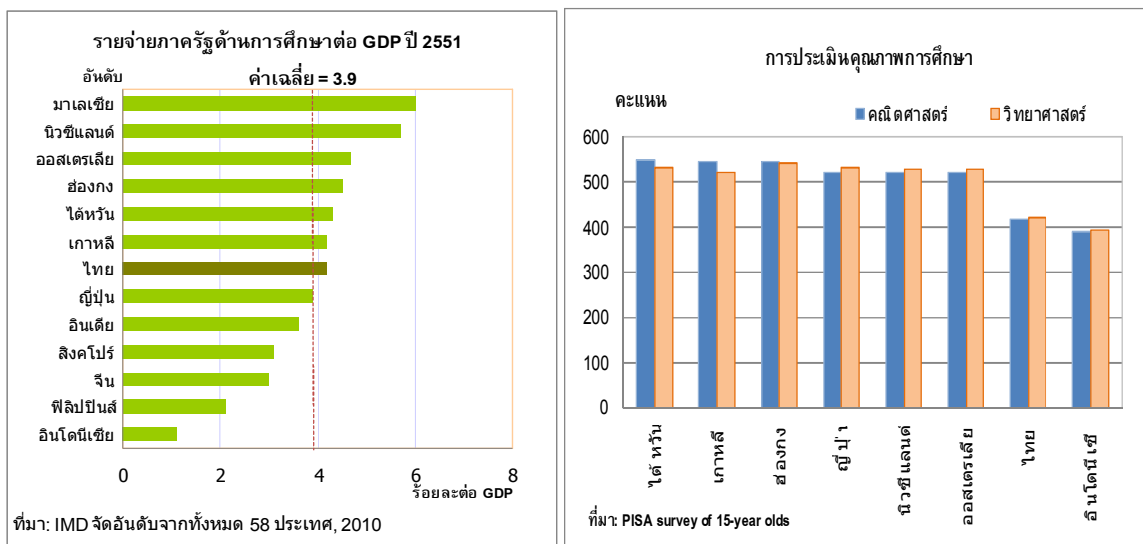
ตาราง 30 งบประมาณด้านการศึกษา

ปีการศึกษา	2551	2552	2553
รวม (ล้านบาท)	364,634.2	419,233.2	402,891.5
- ก่อนวัยเรียน, ประถม, มัธยม	253,509.4	281,570.8	303,965.3
- การศึกษาระดับสูง	67,011.2	72,058.6	63,830.5
- ไม่จำกักระดับ	157.4	138.6	2,060.1
- บริการสนับสนุนการศึกษา	33,212.2	53,667.0	22,577.5
- การศึกษาอื่นๆ	10,744.0	11,798.2	10,458.1

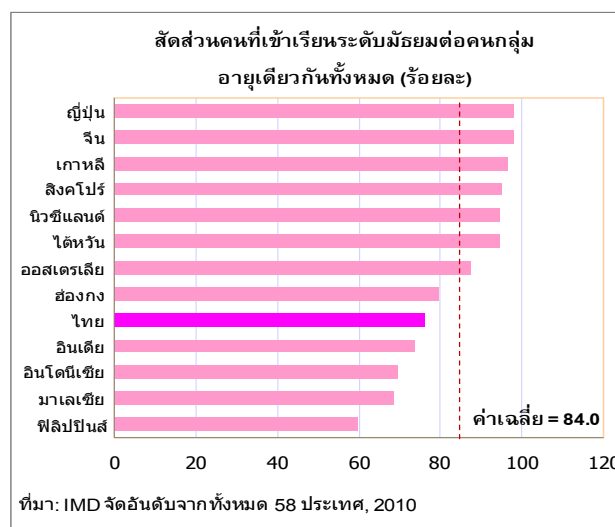
จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้ใช้งบประมาณสำหรับภาคการศึกษาเป็นอย่างมาก เห็นได้จากค่าใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาของไทยอยู่ระดับสูงถึงร้อยละ 44.8 ของงบประมาณทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีการใช้จ่ายลงทุนด้านการศึกษาผ่านโครงการไทยเข้มแข็ง 2555 อีกจำนวน 5.2 หมื่นล้านบาท ในช่วงปี 2553 - 2555

นอกจากนี้ หากพิจารณาคคุณภาพการศึกษาของไทยนั้น จากข้อมูลของ IMD ปี 2551 ได้แสดงว่า สัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาของไทยต่อ GDP อยู่ที่ระดับใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิกที่ร้อยละประมาณ 3.9 ของ GDP ทั้งนี้ หากนำเอาคะแนนผลสอบวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์มาเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพ พบว่าคุณภาพการศึกษาของไทยอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเปรียบเทียบกับเกาหลีที่มีการใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อ GDP ใกล้เคียงกับไทย นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนคนที่เข้าเรียนระดับมัธยมของไทยกับประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก พบว่ายังน้อยกว่าหลายประเทศ สะท้อนคุณภาพของแรงงานไทยที่ยังมีคุณภาพด้อยกว่าประเทศอื่น ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อโอกาสและการเพิ่มรายได้

รูป 19 รายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษาต่อ GDP และการประเมินคุณภาพการศึกษาของไทยเทียบกับประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก



รูป 20 สัดส่วนคนที่เข้าเรียนระดับมัธยมของไทยเทียบกับประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก

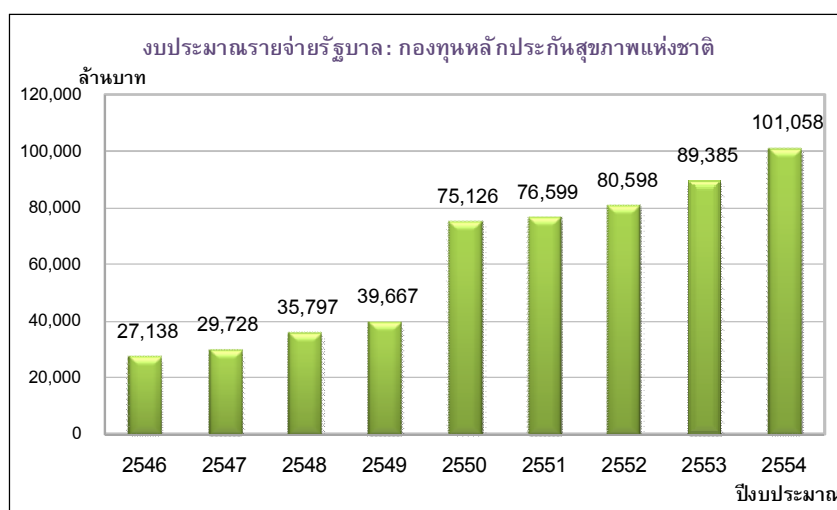


4.3.2 รายจ่ายด้านสาธารณสุข

รัฐบาลมีการจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาสุขภาพของประชาชนที่สำคัญอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่

(1) การประกันสุขภาพถ้วนหน้าโดยผ่านการบริหารของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และมีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้ดูแลรักษากองทุนและจ่ายค่าบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขให้แก่โรงพยาบาลแทนประชาชน โดยในปีงบประมาณ 2554 มีการจัดสรรงบประมาณสูงถึงกว่า 101,058 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในอนาคตมีประเด็นที่ควรพิจารณาหลายประเด็น ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2554 รัฐบาลได้อนุมัติเพิ่มงบอัตราเหมาจ่ายรายหัว 145 บาท เป็นคนละ 2,546 บาท (จำนวนคนไทยที่ลงทะเบียนสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ณ เดือนมีนาคม 2553 มีจำนวน 47.73 ล้านคน) รวมทั้งสังคมไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอนาคต ซึ่งปัจจัยทั้งหมดล้วนทำให้ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จนอาจกระทบต่อภาวะการคลังของประเทศในอนาคต และหากประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะยิ่งทำให้ค่าใช้จ่ายของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพิ่มขึ้นได้เป็นทวีคูณ

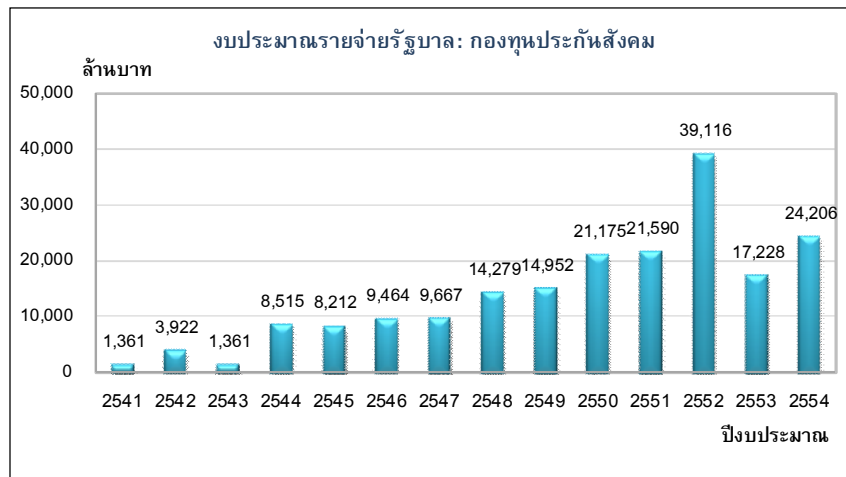
รูป 21 งบประมาณอุดหนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ



(2) กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่ให้หลักประกันแก่ผู้ประกันตนที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือตายเนื่องจากการทำงาน รวมทั้งการคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงานตามกฎหมายประกันสังคม โดยรัฐบาลจะมีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราตามประเภทของผู้ประกันตน โดยในปีงบประมาณ 2554 มีการจัดสรรงบประมาณประมาณ 24,206 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในอนาคตมีประเด็นที่ควรพิจารณา คือ ในปี 2557 กองทุนประกันสังคมจะเริ่มจ่ายเงินกองทุนกรณีชราภาพให้กับสมาชิกที่ถึงวัยเกษียณ ซึ่งจะทำให้เม็ดเงินของกองทุนลดลงอย่างรวดเร็ว (เม็ดเงินกองทุนกรณีชราภาพมี

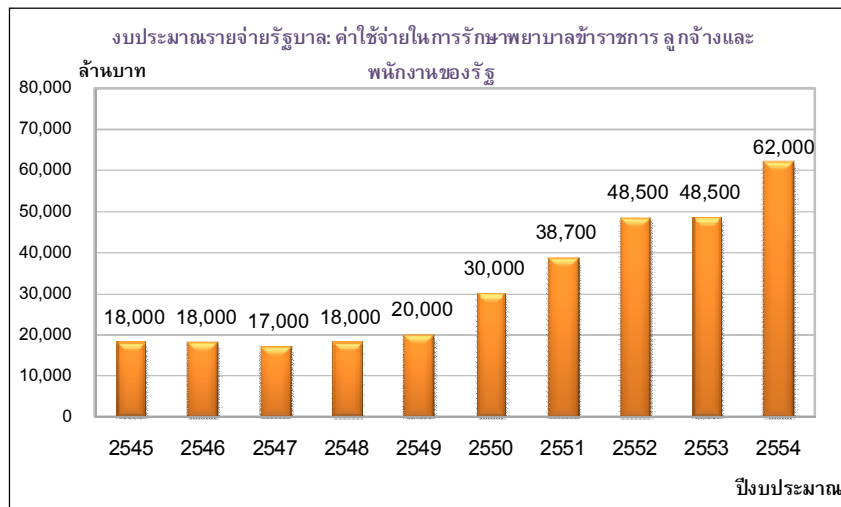
สัดส่วนร้อยละ 80 ของกองทุนประกันสังคมทั้งหมด) ประกอบกับกองทุนฯ ยังต้องมีการจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ประกันตนในกรณีต่างๆ ล้วนยิ่งส่งผลต่อความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม จึงทำให้คาดว่าในระยะ 15-20 ปีข้างหน้าประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และจะมีกลุ่มผู้ประกันตนที่ถึงวัยเกษียณเข้ามาใช้สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพสูงขึ้นอย่างมาก อาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคม และอาจกระทบต่อภาระการคลังของรัฐบาลได้

รูป 22 งบประมาณอุดหนุนกองทุนประกันสังคม



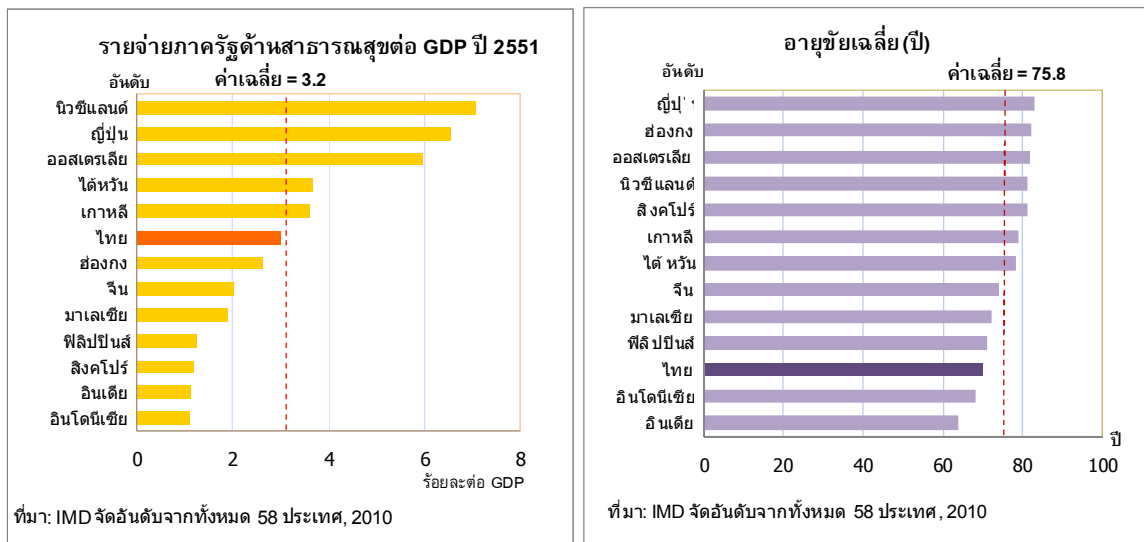
(3) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ โดยรัฐบาลมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2523 ที่ให้สิทธิข้าราชการในการเบิกจ่ายสวัสดิการรักษพยาบาลโดยไม่จำกัดจำนวนครั้งและค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ไม่มีการระบุงโรคที่อยู่นอกเหนือความคุ้มครอง รวมทั้งยังให้สวัสดิการครอบคลุมไปถึงบิดามารดา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของข้าราชการและข้าราชการบำนาญ โดยในปีงบประมาณ 2554 มีการจัดสรรงบประมาณสูงถึงกว่า 62,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในอนาคตมีประเด็นที่ควรพึงระวังคือ ในช่วงที่ผ่านมา มีการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาลสูงเกินกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้มาก โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2552 มีการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลสูงถึงกว่า 7.0 หมื่นล้านบาท โดยในจำนวนนี้ ร้อยละ 80 เป็นการจ่ายให้กับข้าราชการที่ไปรักษาในกรณีผู้ป่วยนอก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่ายาที่ใช้รักษาที่มีราคาแพง ยาผลิตนอกที่ไม่ใช่ยาบัญชีหลักและมีการจ่ายยาจำนวนมาก และอีกร้อยละ 20 เป็นการจ่ายให้กับข้าราชการที่ไปรักษาในกรณีผู้ป่วยใน ดังนั้น ในอนาคตแนวโน้มค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะสร้างภาระต่องบประมาณของรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

รูป 23 งบประมาณด้านคำรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ



อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาประสิทธิภาพของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของไทยนั้น จากข้อมูลของ IMD ปี 2551 พบว่ารายจ่ายด้านสาธารณสุขต่อ GDP ของไทยไม่ได้ต่างจากค่าเฉลี่ยของกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิกมากนัก แต่หากวัดจากอายุขัยเฉลี่ยแล้ว อายุขัยเฉลี่ยของคนไทยยังอยู่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย สะท้อนประสิทธิภาพของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่ยังต้องการการปรับปรุงของไทย

รูป 24 รายจ่ายภาครัฐด้านสาธารณสุขต่อ GDP และอายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทย เทียบกับประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก



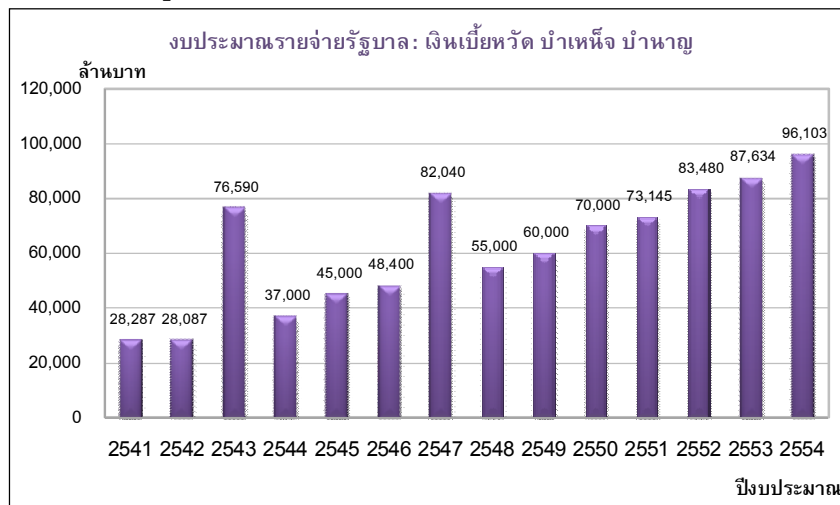
4.3.3 รายจ่ายสวัสดิการสังคมด้านอื่น ๆ

(1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ

รัฐบาลมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการไทยในปัจจุบันและในอนาคตตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ข้าราชการที่เข้ารับราชการก่อน 27 มีนาคม 2540 จะมีสิทธิ์ได้รับบำเหน็จ บำนาญตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ และ (2) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ข้าราชการที่เข้ารับราชการหลัง 27 มีนาคม 2540 จะมีสิทธิ์ได้รับบำเหน็จ บำนาญตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ โดยสมาชิกกองทุนจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 3 ของเงินเดือน และรัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบและเงินชดเชยร้อยละ 3 และร้อยละ 2 ตามลำดับ

ในช่วงที่ผ่านมา งบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2554 มีการจัดสรรงบประมาณสูงถึงกว่า 9.6 หมื่นล้านบาท ซึ่งในอนาคตจะมีประเด็นที่ควรพึงระวังคือ ระบบบำเหน็จ บำนาญข้าราชการแบบเดิมที่เรียกว่า ระบบ “Pay-as-you-go” ที่รัฐบาลจะจัดตั้งงบประมาณในปีนั้นๆ โดยอิงจากจำนวนเงินที่ข้าราชการแต่ละคนจะได้รับเมื่อเกษียณอายุ แล้วจึงจัดตั้งงบประมาณไว้ครั้งละ 1 ปี โดยมิได้มีการกั้นเงินสำรองล่วงหน้าระยะยาว อีกทั้งยังมิได้กำหนดให้สมาชิกสะสมเงินออมไว้ด้วย ซึ่งในอนาคตจะมีจำนวนข้าราชการถึงวัยเกษียณเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ในอนาคตรัฐบาลจะมีนโยบายปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ บัณฑิตต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้รัฐบาลจะต้องมีภาระการจ่ายเงินสมทบและเงินชดเชยเข้าสมทบกองทุนฯ มากขึ้น และทำให้เกิดคำถามว่าเงินในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะเพียงพอต่อการจ่ายบำเหน็จ บำนาญ และการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ ของรัฐบาลจะสร้างภาระการคลังให้กับรัฐบาลในอนาคต รวมทั้งจะมีผลกระทบต่อรัฐบาลในการสำรองและการวางแผนใช้จ่ายค่าบำเหน็จ บำนาญของข้าราชการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาระการคลังของรัฐบาลหรือไม่

รูป 25 งบประมาณด้านเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ



(2) โครงการเบี้ยผู้สูงอายุ หรือโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ

ได้แก่ผู้สูงอายุ

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่กลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่พอเพียงต่อการยังชีพ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ โดยเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยอายุ 60 ปี ขึ้นไป และไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐจะจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้คนละ 500 บาท ต่อเดือน ซึ่งขณะนี้จำนวนผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไป ที่มาขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีอยู่เกือบ 6 ล้านคนทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่สังคมไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้นในอนาคต จึงทำให้มีประเด็นที่ควรพึงระวังคือ การจัดสรรงบประมาณมาช่วยเหลือกลุ่มผู้สูงอายุเหล่านี้ จะส่งผลกระทบต่อรัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณในด้านอื่นๆ และจะมีผลกระทบต่อการวางแผนบริหารงบประมาณและภาวะทางการคลังของประเทศในอนาคตหรือไม่

ตาราง 31 ผลการเบิกจ่ายโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

หน่วย : ล้านบาท

	วงเงินงบประมาณ	ผลเบิกจ่าย		คงเหลือ	
		รายจ่าย	ร้อยละต่อวงเงินงบประมาณ	รายจ่าย	ร้อยละต่อวงเงินงบประมาณ
1. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	19,512.21	9,794.22	50.20	9,717.99	49.80
2. กรุงเทพมหานคร	1,707.19	853.59	50.00	853.60	50.00
รวมทั้งสิ้น	21,219.40	10,647.82	50.18	10,571.59	49.82

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553

สำหรับนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในอนาคตนั้น รัฐบาลได้ริเริ่มแนวทางการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งเป็นกองทุนระบบบำนาญแห่งชาติที่ช่วยสร้างหลักประกันทางการเงินในยามชราให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันทางรายได้เหมือนกับกลุ่มข้าราชการหรือลูกจ้างเอกชนที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมที่มีจำนวนอยู่ประมาณ 23.5 ล้านคน ได้มีโอกาสที่จะมีโครงการบำนาญสูงอายุสำหรับหลักประกันด้านรายได้ในยามชราภาพของตนเองด้วยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งในขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการนำร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและออกเป็นกฎหมายต่อไป

ผลการประเมินรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน

สำหรับการใช้จ่ายด้านสวัสดิการนั้น มีประเด็นที่สำคัญอีกประเด็น คือ การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากการใช้จ่ายด้านสวัสดิการมักมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม กลุ่มผู้มีรายได้น้อยจึงเป็นกลุ่มที่น่าจะมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการในโครงการต่างๆ ของภาครัฐมากกว่าผู้มีรายได้สูง อย่างไรก็ตาม จากรายงานการประเมินความยากจน ปี 2550 โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม พบว่า ในหมวดการสาธารณสุขการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขของคนจน¹⁴ อยู่ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 90 ของคนจน ปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการด้านการสาธารณสุขจึงไม่ใช่ปัญหาสำคัญ อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมเพื่อการสังคมสงเคราะห์และการศึกษาที่ผ่านมายังเข้าถึงกลุ่มคนจนค่อนข้างน้อยดังตาราง 32

ตาราง 32 การเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ จำแนก คนจนและคนไม่จน

การเข้าถึงบริการ	ไม่จน	จน	รวม
เบี้ยผู้สูงอายุ	80.4	19.6	100.0
เงินสงเคราะห์ผู้พิการ	78.9	21.1	100.0
ทุนการศึกษา	90.9	9.1	100.0
เงินกู้เพื่อการศึกษา	99.8	0.2	100.0
ธนาคารประชาชน	97.9	2.1	100.0
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	91.2	8.8	100.0
กองทุนอื่นๆ	89.2	10.8	100.0

ที่มา: รายงานการประเมินความยากจน ปี 2550 โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ และประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

จากการประเมินข้อมูลและผลจากการศึกษาในอดีตพบว่า รายจ่ายภาครัฐด้านสวัสดิการและการศึกษาไทยไม่ได้แตกต่างจากประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก ปัญหาอยู่ที่ประสิทธิภาพการใช้จ่ายและการจัดสรรให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย แม้รายจ่ายด้านการสาธารณสุขจะไม่มีปัญหาเรื่องการเข้าถึงแต่ปัญหาด้านประสิทธิภาพยังเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคต่อโอกาสและการเพิ่มรายได้ เป็นข้อจำกัดของการแข่งขันของไทยต่อนานาชาติ และข้อจำกัดของการดูแลปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการที่ใช้ในการศึกษานี้กับกรอบทิศทางการจัดสวัสดิการทางสังคมที่ยั่งยืนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ที่จัดทำขึ้นในช่วงเดือนสิงหาคม 2553

¹⁴ เส้นความยากจนอยู่ที่ระดับ 1,443 บาท/คนต่อเดือน โดยประเทศไทยมีสัดส่วนคนจนเท่ากับ 8.48 ในปี 2550 คิดเป็น 5.4 ล้านคน

พบว่า การประมาณการด้านสวัสดิการสังคมที่ใช้ในการประมาณของการศึกษานี้อยู่ที่ร้อยละ 9 ต่อ GDP ซึ่งสอดคล้องกับการใช้จ่ายด้านสวัสดิการให้มีคุณภาพเหนือกว่ามาตรฐานขั้นต่ำแล้ว

ตาราง 33 ภาระการลงทุนด้านสวัสดิการสังคมโดยรัฐ

ภาระการลงทุน	เฉลี่ยปี 48-51	ปี 2571		
		กรณี 0	กรณี 1	กรณี 2
รัฐบาล	6.4	6.3	8.2	10.6
อปท.	0.4	0.8	1.8	1.8
รวม	6.8	7.1	10.0	12.4

ที่มา: กรอบทิศทางการจัดสวัสดิการทางสังคมที่ยั่งยืนในช่วงแผนฯ 11, สศช., สิงหาคม 2553

หมายเหตุ สวัสดิการสังคมครอบคลุมเรื่องการศึกษา การวิจัย การพัฒนาฝีมือแรงงาน สุขภาพ การจัดสวัสดิการ

กรณี 0 คือ การลงทุนด้านสวัสดิการสังคมเป็นไปตามแนวโน้มปกติ

กรณี 1 คือ มีการปรับปรุงคุณภาพให้เหนือกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ

กรณี 2 คือ มีการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพให้ดีที่สุดเทียบเท่ากรณีประเทศที่ประสบความสำเร็จ

ดังนั้น การใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมของไทยในอนาคตจึงควรให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้มากขึ้น ดังนี้

1. กระบวนการกำหนดนโยบายควรมีลักษณะบูรณาการจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้น เพื่อให้โครงการสวัสดิการของรัฐต่างๆ สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย

2. รูปแบบของสังคมสวัสดิการควรมีความพอประมาณ มีเหตุผล และสามารถสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชนอย่างแท้จริง โดยไม่หวังความช่วยเหลือจากรัฐเพียงฝ่ายเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างและการพัฒนารายได้ของประชาชนอย่างยั่งยืน

3. การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง รัฐต้องจำแนกกลุ่มคนจนที่ควรได้รับความช่วยเหลือให้ชัดเจน เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้สามารถได้รับผลประโยชน์จากโครงการสวัสดิการของรัฐเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

4. การพัฒนาคุณภาพคน รูปแบบของสวัสดิการสังคมควรช่วยให้คนมีความรู้ความสามารถสูงขึ้น เกิดการเรียนรู้ เพื่อให้คนสามารถทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะทำให้มีโอกาสได้รับรายได้ที่เพิ่มขึ้นและมีความสามารถในการจ่ายภาษีที่สูงขึ้น

5. การรักษาความยั่งยืนทางการคลัง โดยโครงการสวัสดิการสังคมที่มีภาระผูกพันระยะยาว รัฐจะต้องวางแผนบริหารใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับฐานะรายได้ของรัฐบาลในอนาคต

Box3: ประสบการณ์ต่างประเทศของระบบสวัสดิการสังคม

จากการศึกษาประสบการณ์ต่างประเทศจะพบว่า ประเทศพัฒนาแล้วมีระบบสวัสดิการสังคมที่มีความครอบคลุมมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่หากแยกตามภูมิภาคพบว่า ยุโรปที่ระบบรัฐสวัสดิการที่มากกว่าภูมิภาคอื่นๆ ในขณะที่สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียจะเน้นดูแลให้ความช่วยเหลือกับคนที่ไม่สามารถดูแลตัวเองได้ และคนที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น ผู้ด้อยโอกาส สำหรับในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนายังมีระบบสวัสดิการสังคมที่น้อยกว่ากลุ่มประเทศในยุโรปและสหรัฐ ทั้งนี้ ระบบสวัสดิการสังคมที่ใช้ในประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่สามารถแบ่งออกเป็น 2 ข้อหลัก ดังนี้

1. ระบบสวัสดิการแบบของสหรัฐอเมริกา (American Model) เน้นการให้ความช่วยเหลือกับคนที่ไม่สามารถดูแลตัวเองได้ (people most in need) และคนที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น ผู้ด้อยโอกาส

2. ระบบสวัสดิการแบบของยุโรป (European Model) เน้นการให้สวัสดิการกับประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึง

ประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในการช่วยเหลือเฉพาะคนที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ และต้องมีการทดสอบความจำเป็นก่อน จึงได้มีการใช้รูปแบบประกันสังคมที่บังคับให้ลูกจ้าง นายจ้างและรัฐต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ทั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีการใช้งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการ (ไม่รวมการศึกษา) อยู่ที่ร้อยละ 14.8 ของ GDP

สวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้ ได้แก่ (1) สิทธิการรับประโยชน์จากประกันสังคมในรูปแบบของ “ระบบการประกันอย่างครบถ้วน (Fully Funded Insurance Scheme)” ได้แก่ การรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีชราภาพ ทดแทนกรณีคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเสียชีวิต และกรณีของการว่างงาน (2) เงินบำนาญเมื่อเกษียณอายุ โดยจะได้รับทั้งจากเงินประกันสังคมและเงินบำนาญอื่นๆ (3) เงินช่วยเหลือจากโครงการพิเศษเพื่อสวัสดิการสังคมของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่จะจัดสรรให้กับประชากรที่มีรายได้น้อยและคนชราที่ขาดแคลน เป็นต้น

ประเทศสวีเดน

รัฐบาลสวีเดนมีนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในการส่งเสริมบริการประชาชนทุกคนในทุกๆ ด้าน ทั้งทางด้านรายได้ การศึกษา สาธารณสุข สิ่งอำนวยความสะดวก สิทธิเสรีภาพ ความปลอดภัย และความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีความกินดีอยู่ดี มีคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคมที่ไม่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงมีการใช้งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการร้อยละ 20-29 ของ GDP ซึ่งทำให้ต้องมีการจัดเก็บภาษีในระบบก้าวหน้าในอัตราที่สูงมาก โดยอัตราก้าวหน้าสูงสุดคือ ร้อยละ 70-80 และอัตราก้าวหน้าขั้นต่ำสุดคือร้อยละ 30 นอกจากนี้ ยัง

มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่สูงที่สุดในโลกคือร้อยละ 25 (ยกเว้นอาหารที่มีการเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 12 และหนังสือที่มีการเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 6)

ทั้งนี้ ระบบสวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้ ได้แก่ (1) เงินช่วยเหลือแก่ครอบครัว รัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทุกอย่างแก่สตรีที่ตั้งครรภ์ (2) ด้านการศึกษา เด็กทุกคนได้รับสิทธิ์เรียนฟรีตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาจนกระทั่งจบการศึกษาในระดับปริญญาเอก ยกเว้นการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยที่จะเรียกเก็บเฉพาะค่าบำรุงองค์การนักศึกษา (3) เงินเบี้ยเลี้ยงสำหรับเด็กทุกคนจนถึงอายุ 16 ปี (4) ด้านการประกันสุขภาพ รัฐช่วยค่ารักษาพยาบาล ค่ารักษาสุขภาพฟัน ค่านอนพักรักษาตัวในโรงพยาบาล ค่ายา รวมถึงการชดเชยรายได้ระหว่างเจ็บป่วย (5) เงินช่วยเหลือผู้ว่างงาน ผู้ว่างงานจะได้รับเงินชดเชยก้อนหนึ่งจากบริษัทเจดีย์เป็นเงินเดือน 1 ปี และเงินช่วยเหลือจากสหภาพแรงงาน ซึ่งจะจ่ายให้ 1 ปี รวมทั้งรัฐจะช่วยออกค่าใช้จ่ายในการอบรมเพื่อเสริมทักษะในการทำงานในระหว่างที่ยังว่างงานอยู่ (6) เงินช่วยเหลือจากรัฐเมื่อปลดเกษียณหรือเงินบำนาญ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ

ประเทศเยอรมัน

รัฐบาลเยอรมันเป็นประเทศแรกที่มีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบและเป็นต้นแบบในการจัดระบบประกันสังคม โดยมีการกำหนดให้ผู้ใช้แรงงานจ่ายเงินเข้าระบบประกันสังคม ในปัจจุบันมีผู้ใช้แรงงานชาวเยอรมันประมาณ 51 ล้านคน ที่จ่ายเงินเข้าระบบประกันสังคม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมด 82 ล้านคน ถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก นอกจากนี้ รัฐบาลเยอรมันมีการใช้งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการ (ไม่รวมการศึกษา) อยู่ที่ร้อยละ 27 ของ GDP จึงทำให้ต้องมีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงมาก เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มมีการจัดเก็บในอัตราร้อยละ 19 ทั้งนี้ ระบบสวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้ ได้แก่ (1) ด้านการศึกษา ทุกคนสามารถเรียนหนังสือจนถึงระดับปริญญาเอกได้โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ (2) ด้านการประกันสุขภาพ ครอบคลุมถึงการรักษาทางการแพทย์ ทัศนกรรม มาตรการป้องกันและฟื้นฟูหลังเจ็บป่วย (3) ประกันบำนาญ เมื่อครบเกษียณอายุ (4) ประกันการว่างงาน รัฐมีเงินช่วยเหลือในระหว่างที่ว่างงาน (5) ประกันอุบัติเหตุ ให้การป้องกันและช่วยเหลือในกรณีเกิดอุบัติเหตุ โดยจะได้รับความช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายในการรักษาและการฟื้นฟู รวมทั้งเงินบำนาญในกรณีทุพพลภาพและค่าใช้จ่ายงานศพในกรณีเสียชีวิต

ประเทศอังกฤษ

รัฐบาลอังกฤษมีนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในการให้หลักประกันแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันในด้านปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีการใช้งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการ (ไม่รวมการศึกษา) อยู่ที่ร้อยละ 21.8 ของ GDP และใช้ระบบการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า และเน้นการเก็บภาษีทางตรงคือเก็บจากรายได้มากกว่าภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ประเทศออสเตรเลีย

รัฐบาลออสเตรเลียนมีนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในการช่วยเหลือเฉพาะคนที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ และต้องมีการทดสอบความจำเป็นก่อนคล้ายกับระบบของสหรัฐอเมริกา (American Model) โดยมีการใช้งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการ (ไม่รวมการศึกษา) อยู่ที่ร้อยละ 18 ของ GDP ทั้งนี้ ระบบสวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้ ได้แก่ (1) การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย กรณีเหตุนิเวศของครัวเรือน ผู้มีสิทธิ์เข้าต้องผ่านการทดสอบรายได้และต้องจ่ายค่าเช่าให้รัฐ และกรณีการสนับสนุนค่าเช่าบ้านเอกชน โดยค่าเช่าส่วนหนึ่งเป็นเงินช่วยเหลือจากสวัสดิการทางสังคม (2) การสงเคราะห์คนพิการ เพื่อให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ (3) การจ่ายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำสองระดับ สำหรับแรงงานอายุ 16-18 ปี (รัฐสนับสนุนให้เยาวชนหางานได้ง่ายขึ้นเพื่อลดการพึ่งเงินสงเคราะห์ของรัฐ) และสำหรับแรงงานผู้ใหญ่ (4) การสนับสนุนประชาชนให้ทำงานอาสาสมัคร (5) การสนับสนุนการจัดทำโครงการพัฒนาชุมชน (6) การสนับสนุนวิชาชีพสังคมสงเคราะห์

ประเทศญี่ปุ่น

รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่ต้องการให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิ์ที่จะดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานทั้งในด้านสุขอนามัยและด้านวัฒนธรรม โดยภาครัฐจะต้องส่งเสริมและพัฒนาสวัสดิการสังคม การประกันสังคม และการสาธารณสุขให้ครอบคลุมแต่ละสถานการณ์ของการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งถือเป็นรากฐานของระบบ “โครงข่ายคุ้มครองทางสังคม” อันประกอบด้วยฐานหลัก 4 ส่วน ได้แก่ ระบบคุ้มครองการดำรงชีวิตพื้นฐาน การประกันสังคม สวัสดิการสังคมเพื่อกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ และการสาธารณสุข โดยมีการใช้งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการ (ไม่รวมการศึกษา) อยู่ที่ร้อยละ 16.9 ของ GDP และใช้ระบบการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า สวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้ ได้แก่ (1) สิทธิการรับประโยชน์จากโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมทั้ง 4 ด้าน (2) การรับเงินบำนาญแห่งชาติ (3) ระบบประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว

4.4 สรุปความสามารถในการลดรายจ่ายและ/หรือเพิ่มรายได้ เพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Consolidation)

จากความจำเป็นทั้งเรื่องการรองรับความผันผวนของเศรษฐกิจซึ่งต้องการเม็ดเงินร้อยละ 2.2 ของ GDP ต่อปี และการเพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานซึ่งต้องใช้เม็ดเงินเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 3.5 ของ GDP ต่อปี ซึ่งตามหลักการ ภาครัฐสามารถเลือกได้ 2 วิธี คือ 1) การปรับลดรายจ่าย และ 2) การเพิ่มรายได้ หรือทำทั้ง 2 วิธี เพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งในกรณีของต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มสหภาพยุโรปจะใช้วิธีการลดรายจ่ายมากกว่ารายได้ (ดูรายละเอียดใน Box4: กรณีศึกษา Fiscal Consolidation ของต่างประเทศ)

สำหรับกรณีของประเทศไทย จากปัญหาเชิงโครงสร้างทางการคลังด้านรายจ่ายที่มีข้อจำกัดจากรายจ่ายผูกพันที่มีจำนวนมาก และยังมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้ลดรายจ่ายได้ยาก รัฐจึงอาจทำได้เพียงแค่คุมรายจ่ายไม่ขยายตัวในอัตราที่เพิ่มขึ้นมากเกินไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ขณะที่ด้านรายจ่ายยังมีช่องทางที่จะสามารถจัดเก็บเพิ่มได้อีก

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หากดูตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยยังสามารถเพิ่มรายได้ภาษีได้อีกประมาณร้อยละ 4-5 ของ GDP ทั้งนี้ การปฏิรูปภาษีเพื่อเพิ่มรายได้รัฐบาลสามารถทำได้โดยต้องพิจารณาความเหมาะสมของแต่ละประเภทของภาษี ซึ่งจะมีรูปแบบและโครงสร้างปัญหาแต่ละภาษีแตกต่างกัน (รายละเอียดในส่วนที่ 3) หากวิเคราะห์แนวทางในการปฏิรูปภาษีของไทยในแต่ละประเภท โดยพิจารณาจาก 1) ประสิทธิภาพในการจัดเก็บ 2) การขยายฐานภาษี และ 3) การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี สามารถสรุปได้ตามตาราง 35

ตาราง 34 แสดงรายได้ภาษีที่มีโอกาสเพิ่มขึ้นหากมีการปฏิรูปภาษีประเภทต่าง ๆ

ภาษี	ร้อยละของ GDP
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)	1.2
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT)	0 - 0.6
ภาษีเงินได้นิติบุคคล (CIT)	0 - 0.8
ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	0.2
รวม	1.4 - 2.8

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

ภาษีมูลค่าเพิ่ม นับว่าประสิทธิภาพการจัดเก็บอยู่ในระดับสูงและมีฐานภาษีค่อนข้างกว้าง การเพิ่มรายได้ภาษีสามารถทำได้โดยการปรับขึ้นอัตราภาษี เนื่องจากอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยอยู่ในอัตราที่ต่ำโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ทั้งนี้หากปรับขึ้นภาษี

ร้อยละ 3 รายได้ภาษีจะปรับเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 120,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.2 ของ GDP สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การปฏิรูปภาษีสามารถทำได้โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ ยกตัวอย่างเช่น การยกเลิกการยกเว้นเงินได้ 150,000 บาทแรกและปรับลดค่าลดหย่อนบางประเภท เช่น LTF RMF และประกันชีวิต เป็นต้น จะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นสูงสุดถึงร้อยละ 0.6 ของ GDP

ภาษีเงินได้นิติบุคคล การเพิ่มรายได้ภาษีจากการขยายฐานภาษีนับเป็นแนวทางที่เป็นไปได้ เนื่องจาก ฐานภาษีเงินได้นิติบุคคล คือ กำไรจากงบการเงิน ความถูกต้องของงบการเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญ จากข้อมูลงบการเงินกระทรวงพาณิชย์ พบว่า ยังมีบริษัทที่ไม่จ่ายภาษีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นบริษัทที่อยู่นอกตลาดทุนถึง 173,221 บริษัท การปรับมาตรฐานงบการเงินจะเป็นแนวทางในการขยายฐานภาษีได้ ทั้งนี้ หากใช้โครงสร้างการจ่ายภาษีของบริษัทที่อยู่นอกตลาดทุนมาใช้ประเมินรายได้ภาษีที่รัฐบาลควรได้รับจากบริษัทที่ไม่จ่ายภาษี พบว่ารายได้ภาษีเงินได้นิติบุคคลจะเพิ่มขึ้นได้อีกร้อยละ 0.8 ของ GDP นอกจากนี้ การศึกษาคาดว่าภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะทำให้รายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นการลดเงินอุดหนุนจากภาครัฐได้ถึงร้อยละ 0.2 ของ GDP

ดังนั้นการปฏิรูปภาษีโดยรวม จะทำให้รายได้ภาษีของรัฐบาลปรับตัวสูงขึ้นรวมร้อยละ 1.4-2.8 ของ GDP ซึ่งอาจเพียงพอต่อการดูแลความผันผวนทางเศรษฐกิจและรองรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานได้บางส่วน

Box4: กรณีศึกษา Fiscal Consolidation ของต่างประเทศ

จากการศึกษาของ McDermott และ Wescott (1996) และ Guichard S., M. Kennedy, E. Wurzel and C. Andre (2007) พบว่า การ Consolidation โดยลดรายจ่ายจะมีโอกาสประสบความสำเร็จและยั่งยืนมากกว่ากรณีเพิ่มรายได้ โดยเฉพาะการลดรายจ่ายเงินโอนและเงินเดือนข้าราชการ อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวใช้กรณีตัวอย่างจากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งมีการเก็บภาษีในอัตราที่สูงค่อนข้างสูงอยู่แล้ว ทำให้การที่จะจัดเก็บรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นอีกจึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น การปรับตัวของประเทศในสหภาพยุโรปเพื่อฟื้นฟูฐานะการคลังหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกครั้งที่ผ่านามาเพื่อให้งบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังของกลุ่มสหภาพยุโรป ส่วนใหญ่จึงเป็นการปรับในส่วนของการลดงบประมาณรายจ่ายมากกว่าการเพิ่มรายได้

ตาราง 35 มาตรการลดการขาดดุลของกลุ่มสหภาพยุโรป

ประเทศ	มาตรการ
กรีซ	<ul style="list-style-type: none"> • ดึงคนที่หลบเลี่ยงภาษีเข้าระบบ • ควบคุมการเกษียณก่อนกำหนด หรือเพิ่มอายุเกษียณ • ตัดงบประมาณ 30 พันล้านยูโร เป็นเวลา 3 ปี โดยลดโบนัสข้าราชการ ตรึงเงินเดือนและบำนาญบำนาญข้าราชการอย่างน้อย 3 ปี • เพิ่ม VAT จาก 19% เป็น 23% และเพิ่มภาษีสรรพสามิต สุรา และยาสูบ 10%
อิตาลี	<ul style="list-style-type: none"> • ตัดงบประมาณ 1.6% ต่อ GDP โดยลดเงินโอนให้ท้องถิ่น และลดเงินเดือนข้าราชการและนักการเมืองที่มีเงินเดือนสูง • เพิ่มข้าราชการ 1 คนต่อคนออก 5 คน • ใช้จ่ายบำนาญและเงินสนับสนุนท้องถิ่นแบบมีเป้าหมาย • ดึงคนที่หลบเลี่ยงภาษีเข้าระบบ • ชะลอการเกษียณอายุออกไป 6 เดือน
สเปน	<ul style="list-style-type: none"> • ลดรายจ่าย 5% โดยลดการลงทุน 6 พันล้านยูโร • ไม่ปรับเงินเดือนปี 2011 และระงับการจ่ายบำนาญบางส่วน • ลดการช่วยเหลือเด็กเกิดใหม่ “baby cheques”
อังกฤษ	<ul style="list-style-type: none"> • ลดการขาดดุล 11% ต่อ GDP โดยลดค่าใช้จ่ายด้านที่ปรึกษาและค่าเดินทาง • ลดรายจ่ายในแผนธุรกิจและนวัตกรรม (Department of Business, Innovation and Skills) • ชะลอการทำสัญญาโครงการใหม่ออกไป และลดเงินอุดหนุนองค์กรสาธารณะ
ไอร์แลนด์	<ul style="list-style-type: none"> • มีเป้าหมายลดการขาดดุลจาก 12% ต่อ GDP เป็น 3% ต่อ GDP ในปี 2014 • ลดเงินเดือนข้าราชการ 5% • ลดสวัสดิการสังคม 760 ล้านยูโร และลดบช่วยเหลือเด็ก • ลดโครงการลงทุน 960 ล้านยูโร • เก็บ Carbon tax 15 ยูโรต่อตัน CO₂
โปรตุเกส	<ul style="list-style-type: none"> • ลดการขาดดุลจาก 7.3% ต่อ GDP ในปี 2010 เหลือ 4.6% ในปี 2011 • ลดเงินเดือนข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง 5% • เพิ่ม VAT 1% • ลดการใช้จ่ายด้านทหาร 40% และชะลอการลงทุนโครงการรถไฟความเร็วสูง 4 สาย

ที่มา: รวบรวมจาก BBC News

นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับการศึกษาของ IMF (2010) ที่เน้นการลดรายจ่ายที่ไม่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเพราะรายจ่ายส่วนนี้จะผูกพันกับการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ ซึ่งต้องอาศัยการปฏิรูปการให้สวัสดิการด้านสุขภาพและบำนาญบำนาญประกอบด้วย ส่วนด้านรายได้ของประเทศที่พัฒนาแล้วอาจไม่สามารถเพิ่มอัตราภาษีได้ แต่ควรเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ เช่น จูงใจให้ผู้ที่หลบเลี่ยงภาษีเข้ามาอยู่ในระบบมากขึ้น

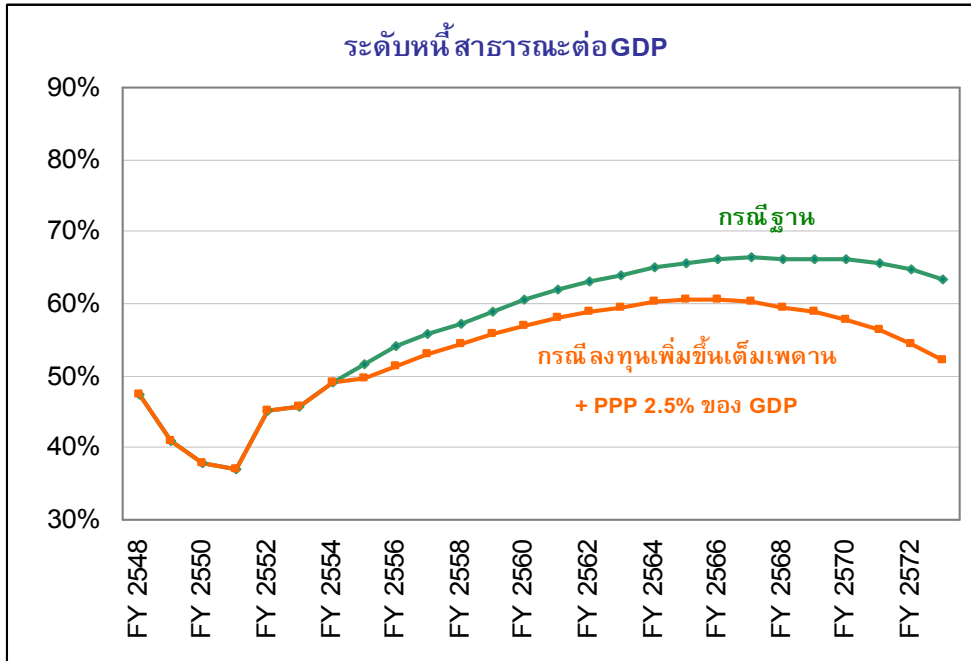
5. บทสรุป

งานศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอแนะแนวนโยบายการคลังของไทยในทศวรรษหน้า ภายใต้เป้าหมายที่จะขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระยะยาว ดูแลคนไทยให้ได้รับสวัสดิการตามที่พึงจะได้รับและดูแลความยั่งยืนทางการคลัง สามารถทำให้ประเทศไทยตักตวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงภาวะแวดล้อมของเศรษฐกิจโลกให้ได้มากที่สุด

จากการประมาณการของงานศึกษานี้พบว่า ในกรณีฐาน (baseline scenario) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP มีแนวโน้มสูงกว่าร้อยละ 60 ในบางช่วงเวลาจากปัญหาโครงสร้างด้านการคลัง ซึ่งอาจทำให้การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐในระยะต่อไปมีข้อจำกัดและส่งผลกระทบต่อความสามารถในการรองรับวิกฤตเศรษฐกิจในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัยด้านเศรษฐกิจโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงเร็วและมีความผันผวนมากขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้ข้อสมมติที่ให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าข้อสมมติในกรณีฐานร้อยละ 1 ตลอดช่วงการประมาณการ จะมีผลให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยหากจะให้กลับสู่ระดับความยั่งยืนทางการคลังที่ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ร้อยละ 60 ในระยะต่อไป พบว่ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องเพิ่มรายได้หรือลดรายจ่ายเฉลี่ยร้อยละ 2.2 ของ GDP ต่อปี

สำหรับการลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐาน พบว่าเมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ กับค่ากลางของกลุ่มภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกแล้ว ประเทศไทยยังต้องพัฒนาในด้านนี้อีกมาก ไม่ว่าจะเป็นระบบไฟฟ้า ถนนหนทาง รถไฟ รถไฟฟ้า โครงข่ายโทรศัพท์บ้าน โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ รวมถึงโครงข่ายอินเทอร์เน็ต โดยมีความต้องการเม็ดเงินลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐานเพิ่มอีกปีละประมาณร้อยละ 3.5 ของ GDP ซึ่งอาจเลือกลงทุนได้ใน 2 รูปแบบ คือ ลงทุนโดยรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจเอง หรือลงทุนในรูปแบบโครงการที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP) ทั้งนี้ จากข้อจำกัดของเพดานเงินกู้ รัฐบาลสามารถลงทุนเพิ่มขึ้นได้เพียงร้อยละ 1 ของ GDP และมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องพึ่งพิงโครงการที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP) ถึงร้อยละ 2.5 ของ GDP หากต้องการลงทุนในด้านสาธารณูปโภคเพิ่มเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศดังรูป อย่างไรก็ตาม ผลของลงทุนดังกล่าวมีผลให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีฐาน

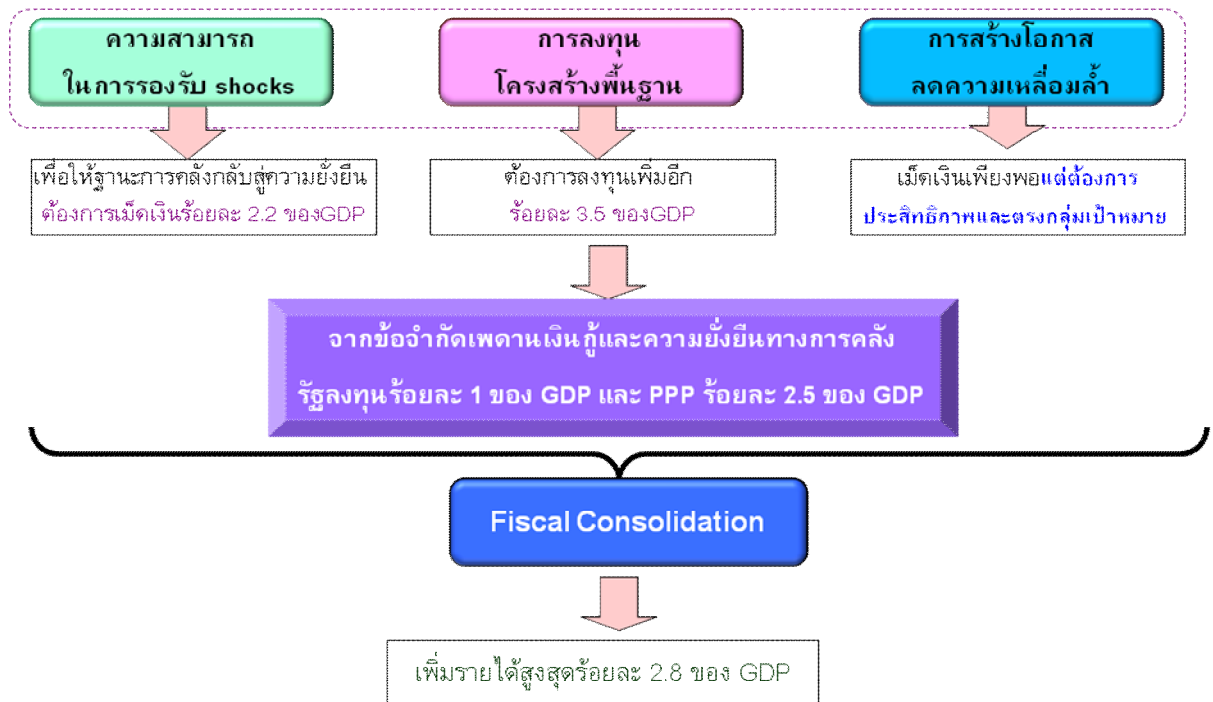
รูป 26 แสดงระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP กรณีที่รัฐลงทุนเพิ่มเติมเพดาน และมีโครงการ PPP ร้อยละ 2.5 ของ GDP



สำหรับด้านการใช้จ่ายสวัสดิการนั้น จากการประเมินข้อมูลและผลจากการศึกษาในอดีตพบว่า รายจ่ายภาครัฐด้านสวัสดิการทั้งการสาธารณสุขและการศึกษาของไทยไม่ได้แตกต่างจากประเทศในกลุ่มภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเท่าใดนัก แต่ปัญหาของการใช้จ่ายด้านสวัสดิการอยู่ที่ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและการจัดสรรให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย แม้รายจ่ายด้านการสาธารณสุขจะไม่มีปัญหาเรื่องการเข้าถึงก็ตาม

ในด้านการทำ Fiscal Consolidation พบว่าการลดรายจ่ายของไทยค่อนข้างมีข้อจำกัด จากแนวโน้มรายจ่ายประจำที่มีภาระผูกพันที่มีสัดส่วนสูงและรายจ่ายด้านสวัสดิการที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้สูงอายุ ซึ่งจากการศึกษาแนวทางเพิ่มรายได้ภาครัฐโดยพิจารณาจากภาษีแต่ละประเภทและนำเสนอเป็นกรณีตัวอย่างการปฏิรูปภาษีในวงศึกษานี้ พบว่ารัฐบาลอาจสามารถเพิ่มรายได้ภาษีได้สูงสุดถึงร้อยละ 2.8 ของ GDP

รูป 27 การบริหารจัดการด้านการคลังในทศวรรษหน้า



โดยสรุป แม้ในปัจจุบันนี้สภาวะต่อ GDP ของไทยยังอยู่ระดับที่ไม่เป็นปัญหา แต่ความสามารถในการรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจ (shocks) ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องระมัดระวังในการบริหารการคลังในระยะต่อไป งานศึกษานี้ได้เสนอแนะนโยบายการคลังของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า 3 ข้อคือ

1) เพิ่มการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคอีกร้อยละ 3.5 ของ GDP ต่อปี โดยต้องทำให้เกิดโครงการที่เป็นการร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP) อย่างเป็นรูปธรรมและส่งผลในทางปฏิบัติ

2) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายด้านสวัสดิการและจัดสรรให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำ โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มรายจ่ายสวัสดิการ และ

3) การปฏิรูปโครงสร้างภาษี

บทบาทของนโยบายการคลังทั้ง 3 ข้อ ยิ่งเริ่มได้เร็ว ยิ่งเป็นผลดีกับประเทศไทย และ ยิ่งรอนานานจะยิ่งสร้างภาระให้แก่คนรุ่นหลัง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมสรรพากร , <http://www.rd.go.th>

กระทรวงการคลัง (2553), “ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, เอกสารประกอบการบรรยาย, เมษายน 2553”

กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร (2552) “ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2552”

งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2541-2554 <http://www.ratchakitcha.soc. go.th>

ฉมาตัญญู มากนวล (2547) “เศรษฐกิจนอกระบบ : มุมมองของระบบบัญชีประชาชาติ” สำนักบัญชีประชาชาติ
จิตติมา ชูเชิด และ พงศกัญญา จิตะพันธ์กุล (2551) “เจาะลึกมาตรการภาษี 4 มีนาคม 2551” แว่นขยายเศรษฐกิจ
- สายนโยบายการเงิน ฉบับที่ 1 เดือนมีนาคม

ทรงธรรม ปิ่นโต บุญยวรรณ หมั่นวิชาชัย และจิตติมา ชูเชิด (2550), “การประเมินความเปราะบางทางการคลัง
ของไทย: ความเสี่ยงและนัยต่อการดำเนินนโยบายในอนาคต”, สัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ธนาคารแห่งประเทศไทย

ผศ.ดร.นาริรัตน์ จิตรมนตรี และดร. สาวิตรี ทยานศิลป์ (2551), รายงานวิจัย “การทบทวนองค์ความรู้และแนว
ทางการจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย”, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ, หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ากับการแก้ปัญหาสุขภาพของแรงงาน
นอกระบบ

ศิริพร ยอดกมลศาสตร์ และอภิญา เวชยชัย (2547), สวัสดิการสังคมฉบับชาวบ้าน: แนวคิดนโยบาย
แนวทางปฏิบัติ

ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาความรู้ตลาดทุน สถาบันกองทุนเพื่อพัฒนาตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
(2553) “หลักสูตรนำทางแผนการเงิน : ชุดวิชาที่ 1 พื้นฐานการวางแผนการเงิน “ความรู้เบื้องต้น
เกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา”

สาวิตตรี สัจจาภินันท์ อัครวานิชิต, ดร. วรพัฒน์ เจนสวัสดิชัย, บุญยวรรณ หมั่นวิชาชัย และ วิลดา มีแย้ม
(2545) “ความยั่งยืนทางการคลังกับเป้าหมายเงินเพื่อ: การผสมผสานนโยบายที่เหมาะสม” ธปท. สิงหาคม

สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2552), “บทบาทและผลกระทบของ
หุ้นส่วนการศึกษาระหว่างภาครัฐและเอกชน”

สำนักงบประมาณ (2552), เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ.2553

สำนักงานพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะทางสังคม (2551) “รายงานประเมินความยากจน”, สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, สิงหาคม

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2552), “คู่มือแนวทางการดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐในรูปแบบ PPPs”,
<http://www.pdmo.mof.go.th/?q=th/node/1140>

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2553), “แนวทางการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552 และ
มาตรการเพื่ออนาคต”, 23 กุมภาพันธ์ 2553

ภาษาอังกฤษ

Alex Brill and Kevin A Hassett (2007) Revenue-Maximizing Corporate Income Taxes: The Laffer Curve in OECD Countries

Aliona Cebotari, Jeffrey Davis, Lusine Lusinyan, Amine Mati, Paolo Mauro, Murray Petrie, and Ricardo Velloso (2009) , "FISCAL RISKS", International Monetary Fund.

Bahl Roy and Sally Wallace (2008), "Reforming the Property Tax in Developing Countries: A new Approach", International Studies Program Working Paper 08-19 December 2008.

Bernardin Akitoby, Richard Hemming, and Gerd Schwartz Public Investment and Public-Private Partnerships (2007), "International Monetary Fund.

Burgess, Robin and Stern, Nicholas H (1993) "Taxation and development." Journal of economic literature, 31 (2). pp. 762-830.

C. John McDermott and Robert F. Wescott (1996), "Fiscal Reforms That Work", International Monetary Fund , November

EU Commission (2008) "The quality of public finances and economic growth", Economic papers 337, September

Fiscal Affairs Department (2009) "The State of Public Finances Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis", IMF , March

Fiscal Affairs Department (2010) "From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies", IMF, April

Fiscal Affairs Department (2010) "Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World" ,IMF, February

Fiscal Affairs, Monetary and Capital Markets, and Research Departments (2010) "Exiting from Crisis Intervention Policies" , IMF, February

Guichard S., M. Kennedy, E. Wurzel and C. Andre (2007), "Fiscal Consolidation: Lessons From Past Experience", OECD Economic Outlook

Hatasakdi Na Pombejra, Sudhisakdi Manibhandu (2007), "Thailand: Towards new PPP legislation", Technical Assistance Consultant's Report for Ministry of Finance.

IMD World Competitiveness Yearbook 2010

Kaiser Family Foundation (2007), "Health Care Costs: A Primer, Key Information on Health Care Costs and Their Impact."

Marianne Fay, Tito Yepes (2003) Investing in infrastructure: What is needed from 2000 to 2010 , World Bank, July

Pierre-Richard Agénor and Blanca Moreno-Dodson (2006), "Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implications", World Bank Policy Research Working Paper 4064

Reuven Avi-Yonah and Yoram Margalioth (2006) "Taxation in developing countries: Some recent support and challenges to the conventional view"

Roger Gordon and Wei Li (2005) "Taxation Structures in Developing Countries; Many Puzzles and a Possible Explanation." UCSD and University of Virginia, March

Srinivas Sampath (2007), "Management and treatment of risks in PPP projects", The Asian Development Bank Institute.

Stephen Cecchetti (2010), "The Future of Public Debt: Prospects and Implications", The meeting of the EMEAP Monetary and Financial Stability Committee, Kuala Lumpur, Malaysia

Stephen G Cecchetti, M S Mohanty and Fabrizio Zampolli (2010) "The future of public debt: prospects and implications", BIS Working papers, March

The International Tax Dialogue Conference (2005) "THE VALUE ADDED TAX, EXPERIENCES AND ISSUES", Presented in International Tax Dialogue in Rome , March

Tito Yepes (2005), "Expenditure on Infrastructure in East Asia Region, 2006-2010", commissioned for the ADB-JBIC-World Bank East Asia Pacific Infrastructure Flagship Study.

Tuan Minh Le Blanca Moreno-Dodson, Jeep Rojchaichaninthorn (2008) "Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential": The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network , March

Wallace (2008), International Studies Program

World Economic and Financial Surveys (2010), "Fiscal Monitor" IMF, May

World Bank Database, <http://data.worldbank.org/data-catalog>

World Metro Database, <http://mic-ro.com/metro/table.html>

<http://www.worldwide-tax.com/index.asp#partthree>.